



Dottorato di ricerca in “Scienze Giuridiche”
Curriculum “Storia, teoria e comparazione degli ordinamenti
giuridici”
Ciclo XXXVI

Il Bruxelles Consensus
Integrazione europea, condizionalità neoliberale e
riforme strutturali

CANDIDATO: Giovanni Guerra

TUTOR: Prof.ssa Francesca Rosa

COORDINATORE: Prof.ssa Valeria Mastroiacovo

Anno accademico 2023/2024

Firma candidato:

Firma tutor:

*In memoria di
Nicola Zamboni (1990-2023) e Giacomo Borghi (1995-2023),
anime dolci, amici, compagni, rivoluzionari.
A voi andrà eternamente il mio pensiero e il mio amore.*

Indice

PREMESSA

I. <i>Miseria dell'eupeismo naïf ovvero della necessità di un eupeismo polemico</i>	6
---	---

INTRODUZIONE

I.I <i>Il Gattopardo di Bruxelles nell'intervento della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen al Social Summit di Oporto del 7 maggio 2021</i>	17
I.II. (segue:) <i>“Se vogliamo che tutto rimanga come è”: della difesa del “modello europeo dell'economia sociale di mercato” nel segno del neo(-ordo-)liberalismo</i>	19
I.III. (segue:) <i>“Bisogna che tutto cambi”: del lancio del “Recovery Plan”, il “Piano Marshall” del terzo millennio</i>	35
I.IV. <i>Domanda di ricerca e piano del lavoro</i>	40

CAPITOLO I

Scontro tra costituzionalismi in Europa.
Sul rapporto tra poteri pubblici, economia e società
nella dimensione nazionale e sovranazionale

1.1. <i>Il “campo di battaglia costituzionale europeo”</i>	43
1.2. <i>Rivoluzione democratico-sociale, “riforme di struttura” e rimozione delle disuguaglianze</i>	64
1.3. <i>Controrivoluzione neo(-ordo-)liberale, “riforme strutturali” e rimozione degli ostacoli all'esercizio delle libertà economiche</i>	76

CAPITOLO II

Integration by neoliberal conditionality.
Alimentare il “mercato delle riforme” dell'Unione europea

2.1. <i>La condizionalità nell'Unione europea: un “federalizing tool” hayekiano e non così democratico?</i>	94
---	----

2.2. <i>Dal Piano Marshall alla Comunità economica europea: mettere in moto la “macchina per la liberalizzazione”</i>	106
2.3. <i>La fine dei “Trenta gloriosi” e l’allargamento a Sud: lo smantellamento della costituzione socialista portoghese nata dalla Rivoluzione dei Garofani</i>	111
2.4. <i>Il Trattato di Maastricht e la costruzione dell’Unione economica e monetaria: radicalizzazione del “vincolo esterno” e riforme (auto-)imposte in Italia</i>	123
2.5. <i>“Big Bang Enlargement” ed ipocrisia dei criteri di Copenaghen: esportazione antidemocratica di liber(al)ismo nell’Europa post-comunista e reazione populista</i>	131
2.6. <i>L’euro-crisi, la nuova governance economica europea e l’incubo del “liberalismo autoritario”: Troika e debellatio della Repubblica ellenica</i>	154

CAPITOLO III

Una “nuova” nuova governance economica europea dopo il Covid-19? “Aspettando Godot”

3.1. <i>L’Unione europea al tempo della pandemia: sempre “fedele a se stessa”</i>	170
3.2. <i>Il Next Generation EU: un finto “momento hamiltoniano”</i>	177
3.3. <i>Il Recovery and Resilience Facility: l’apoteosi della condizionalità neoliberale</i>	181
3.4. <i>La riforma del Meccanismo europeo di stabilità e del Patto di stabilità e crescita: “squadra che vince, (nella sostanza) non si cambia”</i>	186

CONCLUSIONI

I. <i>Unione europea e costituzionalismo democratico-sociale possono convivere? Federazione keynesiana o “decostituzionalizzazione”</i>	195
---	-----

<i>Bibliografia</i>	200
---------------------------	-----

PREMESSA

MISERIA DELL'EUROPEISMO NAÏF OVVERO DELLA NECESSITÀ DI UN EUROPEISMO POLEMICO*

Senza voler minimamente fare alcuna concessione alle teorie che concepiscono l'avventura europea come un «complotto», le pagine che seguono nascono dall'urgenza di voler fornire un contributo, sicuramente modesto, ma ci si augura nondimeno valido, alla decostruzione del «mito»¹ che alimenta le concettualizzazioni più in voga presso larga parte della dottrina, soprattutto italiana, del processo di integrazione sovranazionale, nella convinzione che tale raffigurazione tanto ha nuociuto, e tanto continua a nuocere, ad una corretta interpretazione dell'esperienza giuridica dell'Unione europea.

La generazione a cui appartiene l'autore di questo lavoro ha terminato gli studi superiori e fatto il suo ingresso in università mentre deflagrava l'euro-crisi e dalle istituzioni europee partiva lo stillicidio dei «*diktat* neoliberalisti»² in nome dell'austerità la cui sostanza, checché se ne dica, è rimasta inalterata fino ai giorni nostri, seppur in forme più raffinate e più *soft*. Pertanto, se oggi tanta giovane giuspubblicistica vive una vera e propria fase di «disincantamento»³ nei confronti dell'Unione europea, non c'è da scandalizzarsi o, addirittura, stracciarsi le vesti.

* In risposta provocatoria, ma affettuosa, al tagliente volume curato da G. MARTINICO – L. PIERDOMINICI, *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, Castelvechi, 2022.

¹ M. DOGLIANI – I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 482 - 483.

² G. ARAVANTINO LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2015, p. 14.

³ M. BENVENUTI, *Tra spazio di esperienza e orizzonte di aspettativa. Il presente quale sfera temporale decisiva per la dimensione costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018, p. 2.

Del resto, della «terra promessa»⁴ vagheggiata durante la spensierata ed euforica stagione del decennio precedente, quello, tanto per intenderci, che aveva condotto alla stesura del “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa”, firmato a Roma nell’autunno del 2004 e affossato l’anno seguente dalla vittoria del “NO” ai *referendum* francese e neerlandese, non ne era già rimasta neanche una traccia. A dominare, invece, era un sentimento generalizzato di «paura»⁵, che, in quel frangente, è parso assumere il controllo delle dinamiche dell’integrazione, con l’Unione europea che ripudiava la solidarietà e si avviava a trasformarsi in una «caserma»⁶ nella quale gli Stati più deboli devono essere irregimentati⁷ e piegarsi docilmente al principio di “*rigorosa condizionalità*” (art. 136, par. 3, TFUE).

Curioso, semmai, è il comportamento di chi, mentre alcuni vivevano un «brusco risveglio»⁸, ha preferito, nonostante tutto, chiudere gli occhi e rimanere abbarbicato ad un’idea astratta, oserei definirla iperuranica, di Unione europea, continuando a narrare, prendendo in prestito il più celebre dei versi de *La ginestra* di Giacomo Leopardi, delle «magnifiche e progressive sorti»⁹ che ancora la attenderebbero. Questo *habitus mentis*, neanche a dirlo, ha trovato nuovo vigore con la pandemia, che l’Unione europea, sempre secondo gli aderenti all’indirizzo dottrinario di cui si discorre, avrebbe affrontato in maniera più che egregia,

⁴ P. PASQUINO, *La Convenzione tra storia e tensioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004, p. 168.

⁵ J.H.H. WEILER, *Editorial: Integration Through Fear*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 23, Issue 1-2, 2012, pp. 1 - 5.

⁶ C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati ed Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016, p. 649.

⁷ L. DE LUCIA, ‘Pastorato’ e ‘disciplinamento’ nella governance economica europea. *Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015, p. 875.

⁸ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, CEDAM, 2013, p. 360.

⁹ G. LEOPARDI, *La ginestra*, in ID., *I Canti* [1845], Bari, Laterza, 1917, p. 130.

operando un «cambio di paradigma»¹⁰ alla propria base che l'avrebbe condotta a mettere le fondamenta per la sua conversione in un autentico Stato federale in grado di praticare la solidarietà e di porre mano, essendosi dotata di un'autonoma capacità fiscale, a politiche keynesiane.

Per costoro l'Unione europea, seppur perfettibile, gode, come un novello pontefice, del crisma dell'infalibilità e, di conseguenza, non può sbagliare. Qualsiasi atto recante il suo marchio è in sé e per sé cosa buona e giusta, un'icona da venerare. Leibnizianamente intesa come il “migliore dei mondi possibili”, il suo *status quo* non è mai realmente in discussione. E chi osa muoverle delle critiche progressive è, di volta in volta, tacciato delle peggiori accuse, venendo finanche ostracizzato, tanto nei *fora* sovranazionali, si pensi al trattamento riservato nell'estate del 2015 in sede di Eurogruppo al Ministro delle finanze greco Yanis Varoufakis¹¹, quanto nelle arene domestiche, e qui la mente non può che correre al veto opposto nella primavera del 2018 dal Presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella alla nomina quale Ministro dell'economia di Paolo Savona¹².

Diverso però è il discorso con riguardo a coloro che, *prima facie*, dovrebbero rappresentare i suoi nemici più acerrimi, i pericolosi “sovranisti” e “populisti”. Infatti, è sufficiente che questi dimostrino la loro fedeltà ai due reali capisaldi dell'Unione europea così come la conosciamo, atlantismo e neoliberalismo, perché tali soggetti si tramutino in un batter d'occhio in preziosissimi alleati

¹⁰ Così, *ex multis*, F. FABBRINI, *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, Issue 1, 2022, pp. 186 - 203.

¹¹ Y. VAROUFAKIS, *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*, London, The Bodley Head, 2017.

¹² Cfr. M. DANI – A.J. MENÉNDEZ, *The “Savona Affaire”: Over-constitutionalization in Action?*, in *Verfassungsblog*, 31 May 2018, <https://verfassungsblog.de/the-savona-affaire-overconstitutionalization-in-action/>. Ove di interesse, su tale episodio sia consentito un rinvio al mio *Il garante del “vincolo esterno”. Appunti sul ruolo del Presidente della Repubblica dopo Maastricht*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2022, pp. 106 - 114.

dell'«estremo centro»¹³ che predomina in seno ai circoli di Bruxelles. Ce lo insegnano i casi di Viktor Orbàn, membro per lunghissimo tempo del Partito popolare europeo, e di Giorgia Meloni, la quale, dopo aver fatto propria, con un'autentica piroetta, la c.d. “agenda Draghi”, è stata oggetto di corteggiamento, nei mesi antecedenti alle elezioni europee di questa estate, da parte di Ursula von der Leyen, che non ha semplicemente verificato la possibilità di ottenere l'appoggio esterno dei rappresentanti di Fratelli d'Italia in quel di Strasburgo alla sua ricandidatura come numero uno della Commissione, ma ha addirittura aperto alla possibilità di formare una coalizione vera e propria comprensiva dei Conservatori europei, di cui Meloni è il Presidente¹⁴.

Da questo punto di vista, risulta quantomai calzante il parallelismo suggerito in dottrina¹⁵, ispirato dalle riflessioni dello storico britannico Tony Judt sulle rimozioni delle eredità del secolo scorso¹⁶, tra le condizioni in cui versa attualmente l'Unione europea e quelle attraversate dalla Francia all'epoca dell'occupazione nazista. La *débâcle* è a cui è andato incontro l'esercito francese non è attribuibile esclusivamente a ragioni di ordine militare, bensì è da ricollegarsi anche, se non soprattutto, a specifiche motivazioni politiche: la maggiore fonte di apprensione per il generale Maxime Weygand, al comando delle truppe transalpine nell'ultima fase del conflitto coi tedeschi, e futuro ministro della difesa del regime collaborazionista di Vichy, non era rappresentata dalla vittoria dei nazisti, ma dalla possibilità dello scoppio di un'insurrezione comunista a Parigi sull'onda del tracollo generale dello Stato francese. E siccome

¹³ M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism. The Conjuncture Behind the Crisis*, in E. NANOPOULOS – F. VERGIS (eds.), *The Crisis Behind the Crisis. The European Crisis as a Multi-Dimensional Systemic Failure of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 102.

¹⁴ Cfr. G. GUERRA, *Il ritorno dell'estrema destra nell'Europa (neo)liberale*, in *fuoricollana.it*, 6 ottobre 2024, <https://fuoricollana.it/il-ritorno-dellestrema-destra-nelleuropa-neoliberal/>

¹⁵ A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, pp. 12-13.

¹⁶ T. JUDT, *Reappraisals. Reflections on the Forgotten Twentieth Century*, New York, The Penguin Press, 2008, p. 191.

oggi in Europa di possibili rivoluzioni anche soltanto vagamente socialisteggianti non c'è nemmeno l'ombra, mentre, all'opposto, i movimenti nazionalisti e xenofobi si diffondono a macchia d'olio, rischiando di far precipitare il continente in una regressione fino a poco tempo fa impensabile, sull'utilità di una simile strategia è giunto il momento di porsi seriamente delle domande.

Ebbene, muovendo dalla distinzione operata da Massimo Luciani in un famoso articolo avente ad oggetto i compiti dei costituzionalisti e del costituzionalismo in epoca contemporanea¹⁷, definiamo “irenico” il tipo di europeismo a cui si è finora fatto riferimento e che si intende sottoporre a critica, mentre indichiamo come “polemico” il tipo di europeismo che qui si professa e di cui si crede di cui la stessa Unione europea abbisogni. Due modi diversi di accostarsi al tema dell'integrazione sovranazionale, a cui corrispondono inevitabilmente anche due giudizi completamente divergenti sull'attuale stato dell'Unione europea.

Con il termine “europeismo irenico” si vuole indicare l'atteggiamento leggero, disinvolto, ingenuo, diciamo «*naïf*»¹⁸, di chi sostiene sempre e comunque il sovranazionalismo come un valore in quanto tale e condanna a prescindere tutto ciò che appartiene alla dimensione nazionale come un qualcosa di vetusto e retrivo, elevando l'Unione europea a modello luminoso. Un europeismo liscio, levigato, internamente pacificato, che non vuole conoscere contraddizioni e che, assumendo il perseguimento della *ever closer union* quale fine eticamente superiore a qualsiasi altro, è disposto a sottacere ogni possibile difetto della macchina comunitaria, nascondendone sotto il tappeto gli aspetti più controversi, a partire dal terribile utilizzo come “vincolo esterno” che ne viene abitualmente fatto dalla classi dirigenti nazionali allorquando si riuniscono nei

¹⁷ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2006, pp. 1643 - 1668.

¹⁸ L'efficace espressione “europeismo naïf” mi è stata suggerita dal Prof. Augustín José Menéndez, che per questo infinitamente ringrazio, durante uno dei tanti piacevoli colloqui che ho avuto la fortuna di intrattenere con lui durante il mio periodo di ricerca presso il *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* di Madrid.

consessi intergovernativi a livello europeo, per poi ritornare in patria a presentare come “obblighi” imposti decisioni da loro collettivamente assunte¹⁹.

L’Unione europea, secondo questa linea di pensiero, è sempre e soltanto la soluzione, mai un problema. Non soffrirebbe di alcun *deficit*, ma, addirittura, di un eccesso, di democrazia²⁰. La sua costituzione economica, anziché aver elevato un unico specifico indirizzo di politica economica, quello neo(-ordo-)liberale, sarebbe pluralista²¹. Per acquisire legittimità, non deve tentare di rassomigliare agli Stati, ma sono questi ultimi a doversi riformare ispirandosi a quella, attraverso la quale fanno ammenda e pongono rimedio alle proprie storture²².

Con l’espressione “europeismo polemico”, invece, ci si riferisce all’atteggiamento di chi, seppur non nostalgico dell’Europa delle “piccole patrie” e conscio dell’ineluttabilità, ragionando in una prospettiva di lunga durata, del processo di «Grande Convergenza»²³ in atto nel nostro continente, non è comunque propenso a soprassedere sui nodi critici dell’integrazione e la sottopone a stringenti *caveat*. E fa questo non per pignoleria, o per il gusto di

¹⁹ Rinviando al capitolo 2.4. per chiarimenti sul punto, si veda, per il momento, C.J. BICKERTON, *A Union of Member States*, in ID. – D. HODSON – U. PUETTER (eds.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 55.

²⁰ In questo senso, tra i tanti che denunciano la “leggenda” del *deficit* democratico, si veda, almeno, C. FASONE, *La debolezza della rappresentanza democratica nell’Unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in C. CARUSO – M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 210 - 211, a cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche in tema convergenti con la posizione contestata nel testo. Criticamente, sul punto, si veda, per tutti, C. DE FIORES, *Unione politica e legittimazione politica. Un ordinamento “irresponsabile”?*, in *Etica & Politica*, n. 2, 2020, pp. 361 - 378.

²¹ Così, ad esempio, C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2017.

²² Cfr., in senso critico, M. DANI – A. J. MENÉNDEZ, *European Constitutional Imagination. A Whig Interpretation of the Process of European Integration*, in J. KOMÁREK (ed.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford, Oxford University Press, 2023, pp. 71 - 73.

²³ S.G. AZZARÀ, *Il populismo socialsciovinista bianco, l’Europa e la ricolonizzazione del mondo: l’emergere di una democrazia postmoderna e plebiscitaria e la rivolta “sovranista” contro la Grande Convergenza*, in *Dialettica e filosofia*, n. 1, 2019, pp. 1 - 34.

vestire i panni del bastian contrario, bensì perché è consapevole che il sovranazionalismo non è un fine in sé, ma solamente un mezzo. Un mezzo per cosa? Per la tutela dei frutti più importanti del costituzionalismo del '900, la democrazia, l'uguaglianza sostanziale e i diritti sociali, la cui salvaguardia tramite le organizzazioni sovranazionali non è affatto scontata; anzi, come palesato dall'esperienza più recente dell'Unione europea, è semmai vero il contrario²⁴.

Il termine “europeismo polemico” designa l'approccio di chi ritiene che qualsiasi approfondimento dell'integrazione, o anche il suo semplice proseguimento, non possa esimersi dal fare i conti con la questione dei conflitti sociali, nella speranza che dalla loro «forclusione»²⁵ si possa passare alla loro presa in carico²⁶; di chi non cede alle lusinghe della *governance* per rassegnarsi allo smembramento del *government*; di chi ambisce a ripristinare la cattura del potere economico ad opera del potere politico²⁷; di chi preferisce la solidarietà redistributiva a quel surrogato anti-egualitario che è la «solidarietà competitiva»²⁸; di chi crede che l'unico valore imprescindibile sia l'«internazionalismo»²⁹, per cui i fenomeni integrativi che limitano sovranità allo Stato sono legittimi solamente a condizione che questi si svolgano in “*condizioni*

²⁴ Cfr. A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto*, Roma, DeriveApprodi, 2018, nonché M. DANI – A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare il costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, n. 1, 2020, pp. 289 - 326.

²⁵ A. SOMMA, *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell'ordine economico*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2018, p. 93.

²⁶ Cfr. M. DANI, *Rehabilitating Social Conflicts in European Public Law*, in *European Law Journal*, Vol. 18, Issue 5, 2012, pp. 621 - 643.

²⁷ Cfr. M. LUCIANI, *L'anti-sovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1-I, 1996, pp. 160 - 161.

²⁸ W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2000, pp. 3 - 24.

²⁹ A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, p. 25; C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019, pp. 76 - 78; F. SALMONI, *Il PCI di Togliatti e l'europeismo «nell'interesse della pace, dell'uguaglianza e della fraternità»*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021, pp. 81 - 83.

di parità con gli altri Stati” e risultino finalizzati al perseguimento della “pace” e della “giustizia fra le Nazioni” (art. 11 Cost.).

Richiama la visione di quanti non auspicano l’*exit*, che sarebbe tutto fuorché una panacea, eppure non per questo si arrovellano nel tentativo di suffragare l’idea che la partecipazione all’Unione europea sia irreversibile, in quanto iscritta nel codice genetico degli Stati membri³⁰ ed elemento definitivo e irrinunciabile delle rispettive identità costituzionali³¹; di quanti condannano l’equiparazione tra nazi-fascismo e comunismo dichiarata nella a dir poco ignominiosa risoluzione votata dal Parlamento europeo il 19 settembre del 2019, memori del ruolo fondamentale che l’Unione Sovietica ha avuto nel liberare l’Europa dall’occupazione hitleriana³² e di quello altrettanto fondamentale che la Resistenza³³, prima, e la battaglia politica dentro e fuori le aule parlamentari, poi, dei comunisti ha avuto nell’assicurare la democrazia in Italia³⁴ come altrove; di quanti confidano nell’Unione europea - forse, purtroppo, oramai invano, ma la speranza è sempre l’ultima a cedere il passo - per sottrarre gli Stati membri dall’assoggettamento all’imperialismo statunitense praticato in primo luogo

³⁰ Criticamente, sul punto, cfr. R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 813 - 830, nonché A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, il Mulino, Bologna, 2021, p. 86.

³¹ Così, invece, *ex pluribus*, G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 409.

³² Cfr. I. DOMINJANNI, *Gli spettri di Strasburgo*, in *Internazionale*, 24 settembre 2019, <https://www.internazionale.it/opinione/ida-dominijanni/2019/09/24/spettri-strasburgo>, nonché A. HÖBEL, *La riscrittura dei fatti e la realtà della storia. A proposito della mozione votata a Bruxelles*, in *marxismo-oggi.online*, 5 ottobre 2019, <https://www.marxismo-oggi.it/saggi-e-contributi/articoli/367-la-riscrittura-dei-fatti-e-la-realta-della-storia-a-proposito-della-mozione-votata-a-bruxelles>

³³ Cfr. G. FILIPPETTA, *Una Costituzione nata dal totalitarismo?*, in *Diritti comparati*, 28 gennaio 2020, <https://www.diritticomparati.it/una-costituzione-nata-dal-totalitarismo/?print-posts=pdf>.

³⁴ Cfr. G. FERRARA, *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti e Berlinguer*, Roma, Editori Riuniti, 2017.

attraverso la NATO³⁵, non certamente per consolidare questa condizione di subalternità e suggellarla in maniera definitiva³⁶.

Abbiamo bisogno di un europeismo capace di riflettere criticamente su sé stesso, il che significa un europeismo che sia esigente ed intransigente, non di «maniera»³⁷. Un europeismo il cui realismo non gli impedisca di ragionare, in una prospettiva *de iure condendo*, anche in maniera coraggiosa, ma che, anzitutto, si impone di analizzare e valutare il diritto europeo «per quello che è e non per quello che si vorrebbe che fosse»³⁸. Le retoriche ireniche di cui si è detto, che ammantano la realtà edulcorandola e imbellettandola, non giovano alla causa dell'integrazione, in quanto, in fin dei conti, non fanno altro che generare aspettative che poi rimangono puntualmente inappagate e che finiscono inevitabilmente per acuire il senso di frustrazione patito dai cittadini europei, esacerbati dallo iato che sussiste tra la realtà che essi vivono e quanto viene proposto loro per vero.

Un esempio tra tanti, al quale abbiamo già rapidamente accennato, ma che preme qui portare nuovamente all'attenzione del lettore per il suo valore paradigmatico, e perché ci consente di accostarci al tema centrale del presente lavoro, concerne il modo con cui, durante la pandemia, la riforma della *governance* economica dell'Unione europea che si stava progettando, è stata presentata all'opinione pubblica. Sebbene non ve ne fossero affatto le condizioni, lo vedremo nel terzo ed ultimo capitolo, diverse voci in dottrina, in alcuni casi anticipando, in altri accodandosi a, quanto affermato dalla Presidente von der Leyen nel corso del *Social Summit* di Oporto della primavera del 2021, per la cui

³⁵ Cfr. E. ALESSANDRONI, *Dittature democratiche e democrazie dittatoriali. Problemi storici e filosofici*, Roma, Carocci, 2021, pp. 181 - 184.

³⁶ Cfr. A. SOMMA, *Si scrive europeismo ma si legge atlantismo. L'Unione europea nel conflitto tra Nato e Russia*, in *La Fionda*, n. 2, 2022, pp. 57 - 67.

³⁷ L. CARACCILO, *Euro no. Non morire per Maastricht*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 81.

³⁸ M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 3.

analisi rinviando alle pagine immediatamente successive a questa premessa, non hanno esitato a commentare con tono enfatico ed encomiastico la risposta offerta dalle istituzioni europee alla pandemia. Si è variamente disquisito di «slittamenti tettonici»³⁹, di un «punto di svolta»⁴⁰, di un «nuovo metodo di governo»⁴¹, di un «avvicendamento di paradigma»⁴² e, financo, di «rivoluzione»⁴³ (sic!). Fenomeni descritti come incipienti, o ancora *in itinere*, e dunque lontani dal ritenersi conclusi, ma che, allo stesso tempo, appaiono dotati di tutti i crismi ritenuti necessari perché, secondo i loro proponenti, a tali termini, anche solo allusivamente, si possa fare ricorso.

Come si intende dimostrare, l'impressione è che si sia consumato il fenomeno opposto. La risposta europea al Covid-19 non è stata una “rivoluzione”, ovvero sia un cambiamento autenticamente progressivo, bensì, nonostante l'indubbio carattere ancipite, che non si vuole di certo negare, l'ultimo tassello di una lunga “controrivoluzione”, in quanto fondamentalmente regressiva rispetto alle conquiste del costituzionalismo democratico-sociale, che l'Unione europea, crisi

³⁹ V. KREILINGER, *Tectonic Shifts in the EU's Institutional System*, SoG Working Paper 62/2020, November 2020, https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/WP%2062_Tectonic%20shifts%20in%20the%20EU's%20institutional%20system_2.pdf

⁴⁰ D. BORKHORST, *The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lesson for Its Post-Pandemic Transformation*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, Issue 1, 2022, pp. 101 - 117.

⁴¹ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022, pp. 729 - 755.

⁴² P. LINDSETH – C. FASONE, *The European Union and the Limits of Supranational Administrative Governance: From the Eurozone Crisis to the Response to Coronavirus*, in *Revue française d'administration publique*, Vol. 180, Issue 4, 2021, pp. 859 - 882.

⁴³ C.M. LUO, *The COVID-19 Crisis. The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift*, in *European Review*, Vol. 30, Issue 3, 2022, pp. 374 - 392. In termini dubitativi si veda J.M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's Recovery and Resilience Plan: a Revolution in Economic Governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2021, pp. 821 - 852, nonché P. BOCQUILLON – E. BROOKS – T. MALTBY, *Talkin' Bout a Revolution? Institutional Change in the EU Recovery and Resilience Facility: The Case of Climate Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 2023, pp. 1 - 21.

dopo crisi, e (contro-)riforma e dopo (contro-)riforma, è venuta col tempo ad incarnare⁴⁴.

⁴⁴ Spunti interessanti in tal senso si possono leggere in G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2019, pp. 83 -138.

INTRODUZIONE

SOMMARIO: I.I. Il Gattopardo di Bruxelles nell'intervento della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen al *Social Summit* di Oporto del 7 maggio 2021; I.II. (segue:) "Se vogliamo che tutto rimanga come è": della difesa del "modello europeo dell'economia sociale di mercato" nel segno del neo(-ordo-)liberalismo; I.III. (segue:) "Bisogna che tutto cambi": del lancio del "*Recovery Plan*", il "*Piano Marshall*" del terzo millennio; I.IV. Domanda di ricerca e piano del lavoro.

I.I. *Il Gattopardo di Bruxelles nell'intervento della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen al Social Summit di Oporto del 7 maggio 2021*

Intervenendo al *Social Summit* di Oporto del 7 maggio 2021, la Presidente della Commissione von der Leyen, nel tentativo di spiegare quale strategia l'Unione europea avesse inteso adottare per fronteggiare con risolutezza le imponenti sfide che la attendevano dopo la crisi economica innescata dalla pandemia (e che, verrebbe da dirsi, con la non proprio trascurabile aggiunta della guerra in Ucraina e dell'esacerbarsi del conflitto israelo-palestinese, tuttora l'attendono), decideva di affidarsi alle parole con cui Giuseppe Tomasi di Lampedusa, in quel malinconico affresco del disfacimento della Sicilia borbonica e della concomitante nascita del Regno d'Italia che è *Il Gattopardo*, ha consegnato ad imperitura memoria il personaggio del giovane Tancredi, il nipote del Principe di Salina: «se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»⁴⁵.

⁴⁵ G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo* [1958], Milano, Feltrinelli, 2019, p. 50. Più correttamente, quella utilizzata dalla Presidente von der Leyen sarebbe una parafrasi: «*Everything*

Stando a quella che risulta essere la più diffusa e accreditata interpretazione di quanto proferito dal numero uno di Palazzo *Berlaymont*, la citazione in questione sarebbe stata fatta ribaltando il senso che normalmente le viene ascritto, da “regressivo” a “progressivo”, diciamo. Questo significa che se nel romanzo dello scrittore palermitano mercè la suddetta frase si voleva indicare quale fosse l’atteggiamento che il ceto dominante dell’epoca, ossia la nobiltà latifondista, avesse deciso di mantenere nei confronti del nascente Stato borghese unitario per perpetuare gli assetti materiali di potere e conservare così i propri privilegi di classe, realizzando quella che Antonio Gramsci nei *Quaderni del carcere* ha esemplarmente descritto come una «rivoluzione passiva» o, più precisamente, una «rivoluzione-restaurazione»⁴⁶, dalla ridente cittadina lusitana non sarebbe stata lanciata alcuna esortazione a salvaguardare chissà quale vecchio ordine sperequato attraverso un’abile operazione di *maquillage*. Tutto il contrario. Invero, si sarebbe trattato di un autentico invito affinché l’Unione europea cambiasse realmente nel profondo. E ciò al fine di preservare quanto sta più a cuore non ad un sempre più esiguo numero di *happy few*, bensì alla stragrande maggioranza dei cittadini europei. Da qui la portata genuinamente “rivoluzionaria”, e non “conservatrice” (o, peggio ancora, “reazionaria”), dunque, “controrivoluzionaria”, della soluzione prospettata.

Ma è davvero così che stanno le cose? Si può essere persuasi della fondatezza di quest’ultima lettura? Come ci si appresta a vedere nelle pagine che seguono, pare lecito nutrire qualche dubbio a tal riguardo. Per sciogliere il nodo circa quale

has to change if everything should stay the same [Tutto deve cambiare perché tutto resti come prima]». Si veda lo *Speech by President von der Leyen at the Porto Social Summit*, Oporto, 7 May 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_21_2342.

⁴⁶ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, a cura di V. Gerretana, Torino, Einaudi, 1975, I, p. 504 [Q 4, XIII, § 57] e II, p. 957 [Q 8, XXVIII, § 25]. Per la tesi secondo cui la risposta europea alla crisi economica causata dalla pandemia andrebbe interpretata alla stregua di una “rivoluzione passiva” si veda M. RYNER, *Silent Revolution/Passive Revolution: Europe’s Recovery Plan and Green Deal*, in *Globalizations*, Vol. 20, Issue 4, 2023, pp. 628-643, nonché J. ABELS, *Does the Current Crisis Mark the End of the EU’s Austerity Era? Competing Political Projects in European Fiscal Governance*, in *Comparative European Politics*, 2023.

delle due interpretazioni risulta più fondata si ritiene sia necessario rispondere a due domande: 1) Che cosa avrebbe voluto salvaguardare (“*se vogliamo che tutto rimanga com’è*”) l’Unione europea?; 2) Quale sarebbe lo strumento innovativo prescelto (“*bisogna che tutto cambi*”) in vista dell’obiettivo annunciato?

I.II. (segue:) “*Se vogliamo che tutto rimanga come è*”: della difesa del “*modello europeo dell’economia sociale di mercato*” nel segno del neo(-ordo-)liberalismo

Non se ne abbiano a male i fautori di quello che si è provocatoriamente chiamato l’uropeismo “irenico” o “*naïf*”, ma benché sarebbe sicuramente impreciso, o perlomeno ingeneroso, affermare che la Presidente von der Leyen sia stata reticente nel corso del suo intervento, v’è comunque da rilevare che un conto è quanto è stato riferito dalla stessa, altro cosa è fidarsi ciecamente delle sue parole e accodarsi al coro festante di chi ne ha celebrato l’ispirazione di stampo letterario. Perché se chi scrive, come chiunque del resto, ben poco avrebbe da obiettare quando il vertice della Commissione ha affermato che, volendo rispondere al primo dei due succitati quesiti, l’Unione europea si stesse effettivamente attrezzando per difendere «il modello europeo dell’economia sociale di mercato», molto vi sarebbe da eccepire a proposito di quelli che, sempre secondo la Presidente von der Leyen, ne costituirebbero i tratti peculiari.

Il «marchio di fabbrica» della “economia sociale di mercato” consisterebbe nell’essere «una economia umana che ci protegge dai grandi rischi della vita», e cioè «malattia, sfortuna, disoccupazione» e «povertà»; un sistema che «offre opportunità e protezione per tutti»⁴⁷. Che dire? Un modello rassicurante, per molti financo attraente. Un modello che, per come è stato descritto, sembra ricalcare, se non in tutto, almeno in buona parte, quello consacrato nelle Costituzioni democratico-sociali degli Stati membri, come se si trattasse di una

⁴⁷ *Speech by President von der Leyen at the Porto Social Summit, cit.*

variante delle *mixed economies* welferiste del secondo dopoguerra o, detto altrimenti, la celebre “terza via” tra la Scilla del capitalismo e la Cariddi del socialismo, tra il *laissez-faire* e il collettivismo, o tra il liberismo e la pianificazione centralizzata. Giusto per citare alcune delle tante raffigurazioni (ab)usate dalla dottrina ed inquadrare bene il grande equivoco in cui tanta pubblicistica - ahinoi, sempre che si condivida l’impostazione alla base del presente lavoro, perché altrimenti vi sarebbe soltanto da esserne compiaciuti - pressoché esclusivamente di sinistra, o, almeno, presunta tale, è finita per incappare⁴⁸, con tutte le perniciose conseguenze che siffatte concezioni hanno avuto sia sul piano dell’analisi scientifica sia su quello della pratica politica, trasformando gli epigoni dei rappresentanti del movimento dei lavoratori e della classe operaia nei più strenui difensori del neoliberismo⁴⁹, come, purtroppo, l’esperienza dell’Italia⁵⁰, dotata fino al 1991 del partito comunista più grande d’Europa e, va da sé, dell’intero Occidente, ma non solo⁵¹, sta a dimostrare.

Ecco, si fa per dire, peccato che si tratti solamente di un’«illusione ottica»⁵², dato che la descrizione del modello in questione non coincide affatto con quello della “economia sociale di mercato” (art. 3 TUE), formula che, come è risaputo, ha fatto capolino nel diritto primario dell’Unione europea con il Trattato di Lisbona del 2007. È la storia della nozione stessa a suggerirci ciò, considerando

⁴⁸ Per tutti, si veda il tanto sciagurato quanto profetico libro di A. GIDDENS, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.

⁴⁹ Cfr. S.L. MUDGE, *Leftism Reinvented. Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge - London, Harvard University Press, 2018.

⁵⁰ Cfr. M. FOTIA, *Debole come una quercia. Il neoliberalismo di sinistra*, Bari, Dedalo, 1999, cui adde S. G. AZZARÀ, *Democrazia cercasi. Dalla caduta del muro a Matteo Renzi: sconfitta e mutazione della sinistra, bonapartismo postmoderno e impotenza della filosofia in Italia*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2014.

⁵¹ Cfr. A. BARBA – M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa* [2016], Milano, Meltemi, 2021.

⁵² Così A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, in C. BERGONZINI – S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La Legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016, p. 65.

che essa affonda le sue radici nell'ordoliberalismo, che altro non è che la versione tedesca del neoliberalismo⁵³. Insomma, *hic Rhodus, hic salta!*

Tutto il potenziale seducente e, verrebbe da osservarsi, mistificante⁵⁴ dell'espressione che si commenta risiede nel termine "sociale", che tradotto nelle varie lingue neolatine (si pensi al contesto italiano, spagnolo e francese, ove si parla rispettivamente di "economia *sociale* di mercato", "economia *social* de mercado" ed "economie *social* du marché") torreggia sull'altro sintagma qualificante il tipo di economia *de quo*, e cioè "di mercato", sino al punto da adombrarlo; tuttavia, il discorso cambia completamente se prendiamo in considerazione l'originale tedesco ("soziale *marktwirtschaft*") e le altre lingue germaniche (in inglese si parla di "social *market economy*", in olandese si discorre di "sociale *markteconomie*"), nelle quali è chiaro che il nocciolo duro dell'espressione è rappresentato, *ça va sans dire*, dalla cara e vecchia "economia di mercato"⁵⁵.

Quindi, nella sua versione primigenia, pare proprio che l'aggettivo "sociale" svolga tutt'al più una funzione «ancillare»⁵⁶. Anche se, a ben vedere, potrebbe valere ancora meno, come già a suo tempo aveva causticamente rilevato Luigi Einaudi nelle sue *Prediche inutili*, ove troviamo scritto che il "sociale" che campeggia nel bel mezzo della formula che qui si analizza sarebbe un «semplice riempitivo», avente «l'ufficio meramente formale di far stare zitti politici e

⁵³ Cfr., *ex multis*, A. PEACOCK – H. WILLGERODT (eds.), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, New York, Palgrave Macmillan, 1989; R. PTAK, *Neoliberalism in Germany: Revisiting Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy*, in P. MIROWSKI – D. PLEHWE (eds.), *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge – London, Harvard University Press, 2015, pp. 98 - 138; T. BIEBRICHER, *Ordoliberalism as a Variety of Neoliberalism*, in J. HIEN – C. JOERGES (eds.) *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford – Portland, Hart Publishing, 2017, pp. 102 - 114.

⁵⁴ Cfr. S. D'ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, Teti, 2004, p. 50.

⁵⁵ Cfr. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in AA. VV., *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Atti del XXXII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti – Modena, 10/11 Novembre 2017, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 138.

⁵⁶ Così M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma – Bari, Laterza, 2016, p. 15.

pubblicisti iscritti al reparto “agitatori sociali”»⁵⁷. In altri termini, ben lungi dal fungere da correttivo, in grado di indirizzare verso finalità sociali l’economia, andando, se del caso, contro le logiche di mercato, avremmo a che fare con un espediente retorico bell’e buono, volto a sottrarre il monopolio che i demagoghi delle sinistre, socialisti e comunisti *in primis*, hanno sempre detenuto sul vocabolo in parola e contrabbandare così, sotto mentite spoglie, politiche funzionali all’integrale conservazione, non certo alla riforma, figurarsi il superamento, del sistema capitalistico.

Qualora le annotazioni del liberale (e liberista) ex Presidente della Repubblica italiana non fossero ritenute convincenti, a chiarirci le idee ci viene in soccorso nientepopodimeno che il massimo campione del pensiero neoliberale a livello mondiale, Friedrich August von Hayek, il quale, in *Law, Legislation e Liberty*, ha ammesso che, sebbene non fosse entusiasta della espressione, al contempo, l’operazione di *marketing* a cui si era messo capo mediante l’«accattivante slogan»⁵⁸ in questione non poteva non essere elogiata: «non mi piace questo uso, anche se grazie ad esso, alcuni amici tedeschi [...] sembrano riusciti a rendere più appetibile a circoli più ampi il tipo di ordine sociale che io difendo»⁵⁹. D’altronde, come ricorda Alan Ebentein nella sua biografia su Hayek, rassicurazioni sul fatto che l’espressione in parola stesse a segnalare che l’«economia di mercato è sociale in quanta tale», «non [certo] che necessiti di essere resa sociale», furono date direttamente all’economista viennese da Ludwig

⁵⁷ L. EINAUDI, *È un semplice riempitivo!* [1958], in ID., *Prediche inutili*, Torino, Giappichelli, 1962, p. 319.

⁵⁸ Così W. BONEFELD, *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, in *New Political Economy*, Vol. 17, Issue 5, 2012, p. 645, nonché A. HEINEMANN, *Social Considerations in EU Competition Law. The Protection of Competition as a Cornerstone of the Social Market Economy*, in D. FERRI – F. CORTESE (eds.), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, London – New York, Routledge, 2019, p. 125.

⁵⁹ F.A. VON HAYEK, *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy* [1973-79], II, London, Routledge, 1998, nt. 26, p. 180.

Erhard⁶⁰, in diverse occasioni proclamante un principio che non lascia davvero adito ad incertezze sul punto: «più l'economia è libera, più l'economia è sociale»⁶¹ (sic!).

Una confessione e un'affermazione quelle fornite dal celeberrimo ministro dell'economia, prima, e Cancelliere poi, della Repubblica Federale di Germania che potremmo considerare alla stregua di un'interpretazione autentica, corroborate entrambe dalla circostanza per cui allo scopo di garantire un futuro al “libero mercato” in Germania questi avesse deciso di scegliere come suo stretto collaboratore, assegnandogli, nel 1952, la direzione del Dipartimento centrale di politica economica del dicastero da lui presieduto, proprio chi aveva coniato, un quinquennio addietro, la circonlocuzione “economia sociale di mercato”. Trattasi di Alfred Müller-Armack⁶², una figura che occupa un posto speciale nel *pantheon* ordoliberal e che, peraltro, non ha mai fatto mistero delle ragioni strategiche, tutte incentrate sulla pacificazione (*rectius*: risoluzione attraverso la neutralizzazione) del conflitto di sociale, o di classe, che dir si voglia, alla base della sua, solo in apparenza ambigua, invenzione⁶³.

Se, però, qualcuno nutrisse ancora dello scetticismo sul perché la *species* dell'economia sociale di mercato non sia riconducibile al *genus* del

⁶⁰ A. EBENSTEIN, *Friedrich Hayek. A Biography*, Chicago, Chicago University Press, 2003, p. 242. L'episodio è rievocato anche da W. CALLISON, *The Historical Context of Ordoliberalism's Theoretical Development*, in T. BIEBERICHER – P. NEDERGAARD – W. BONEFELD (eds.), *The Oxford Handbook of Ordoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 51.

⁶¹ Ad esempio, L. ERHARD, *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf, ECON Verlag, 1957, p. 67. A tal riguardo, si veda C. GLOSSNER, *The Making of the German Post-War Economy. Political Communication and Public Reception of the Social Market Economy after World War II*, London – New York, L.B. Tauris, 2010, p. 48, cui *adde* N. OLSEN, *The Sovereign Consumer. A New Intellectual History of Neoliberalism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, p. 93.

⁶² A. MÜLLER-ARMACK *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, 1947.

⁶³ Cfr. A. MÜLLER-ARMACK *Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft*, in *Wirtschaftspolitische Chronik*, Jg. 11, H. 3, 1962, p. 133. Sul p.to, si veda R. PTAK, *Neoliberalism in Germany: Revisiting Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy*, cit., p. 124, nonché A. SOMMA, *Il neoliberalismo progressista e i suoi critici. Un dibattito su redistribuzione, riconoscimento e anticapitalismo*, in *Politica & Società*, n. 2, 2022, p. 179.

costituzionalismo democratico-sociale si consiglia di riflettere attentamente sulla definizione datane dal suo ideatore, il quale, non va dimenticato, ha avuto un ruolo decisivo nell'edificazione del mercato comune europeo. È stato infatti Müller-Armack il principale negoziatore per conto del Governo di Bonn del Trattato firmato a Roma nel 1957 da cui è sorta la Comunità economica europea (CEE)⁶⁴, lavorando in tale veste duramente, assieme al connazionale Hans von der Groeben, co-redattore dello *Spaak Report* (1956) e commissario alla concorrenza in entrambe le Commissioni guidate da Walter Hallstein, al fine di eliminare dal tavolo delle trattative le misure dirigiste per le quali premevano i delegati francesi⁶⁵ e scongiurare l'inserzione di qualsivoglia clausola di politica sociale che avrebbe potuto distorcere le dinamiche concorrenziali di mercato che si voleva proteggere⁶⁶. Ebbene, secondo Müller-Armack, per "economia sociale di mercato" deve intendersi come «un'idea di politica dell'ordine il cui scopo è di legare, sulla base dell'economia della concorrenza, la libera iniziativa con un progresso sociale assicurato proprio con le prestazioni dell'economia di mercato»⁶⁷.

Ancora una volta, è più che evidente che il sociale ivi richiamato non simboleggia alcuna volontà di porre rimedio ai disagi e alla disparità sociali generate dal mercato. All'inverso, esso mira, come è stato acutamente sottolineato, a «legittimare l'equazione che identifica l'inclusione nel mercato con l'inclusione sociale», obliterando la concezione per cui il mercato

⁶⁴ Cfr. W. BONEFELD, *The Strong State and the Free Economy*, London – New York, Rowman & Littlefield, 2017, p. 10; V.K. FOUSAKS - B. GÖKAY, *The Disintegration of Euro-Atlanticism and New Authoritarianism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, p. 34.

⁶⁵ Cfr. A. LECHEVALIER, *Why and How has German Ordoliberalism Become a French Issue? Some Aspects about Ordoliberal Thoughts we can Learn from the French Reception*, in J. HIEN – C. JOERGES (eds.) *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, cit., p. 40.

⁶⁶ Cfr. A.D. ANDRY, *Social Europe, the Road not Taken. The Left and the European Integration in the Long 70s*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 70.

⁶⁷ A. MÜLLER-ARMACK, *Economia sociale di mercato* [1956], tr. it., in F. FORTE – F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 91.

concorrenziale costituisce di per sé «il miglior strumento di redistribuzione della ricchezza»⁶⁸. E difatti, prosegue il teorico ordoliberal, «il principio regolativo per interventi sociali nell'economia di mercato è la loro compatibilità con il funzionamento di una produzione da economia di mercato», il che sta a designare la progettazione di una «politica economica ... tende[n]te al progresso sociale attraverso misure conformi al mercato», ossia basata su «provvedimenti che garantiscono scopi sociali, senza interferire, con effetti di disturbo, nell'apparato di mercato»⁶⁹.

In sostanza, niente di più lontano rispetto a quanto predicato dal costituzionalismo democratico-sociale in tema di rapporto tra poteri pubblici ed economia. Se per i sostenitori dell'economia sociale di mercato l'attivismo del legislatore costituzionale o ordinario è ammissibile «solo se diretto a ripristinare il funzionamento concorrenziale del mercato» o «a rafforzare la logica di mercato là dove non fosse adeguatamente forte», la *Weltanschauung* che informa il costituzionalismo democratico-sociale impone che l'intervento statale non serva tanto «per migliorare il funzionamento del mercato», bensì che, al contrario, «p[ossa] sostituirsi ad esso, perché la giustizia sociale, costituzionalmente prescritta, non si identifica con la “giustizia secondo il mercato”»⁷⁰.

L'irriducibilità tra i due modelli è lampante. Il mercato nel costituzionalismo democratico-sociale rappresenta un elemento accessorio, «né costitutivo né connotativo»⁷¹ del sistema, e se non simboleggia un «disvalore da contenere»⁷²,

⁶⁸ A. SOMMA, *Giustizia o pacificazione sociale? La codeterminazione nello scontro tra modelli di capitalismo*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2015, p. 554.

⁶⁹ A. MÜLLER-ARMACK, *Economia sociale di mercato*, cit., p. 92.

⁷⁰ Così O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016, p. 64.

⁷¹ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 178; A. MARTINO, *Fondata sul lavoro. Utopia e realtà nella Costituzione italiana*, Roma, Rogas, 2022, p. 191.

⁷² G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in AA. VV., *La costituzione economica*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti – Ferrara, 11/12 Ottobre 1991, Padova, CEDAM, 1997, p. 17.

sicuramente non viene considerato un valore in sé e per sé⁷³. Il costituzionalismo democratico-sociale non confida nelle «virtù salvifiche»⁷⁴ del mercato. Anzi, è diffidente nei suoi confronti, in ragione della consapevolezza che il mercato rappresenta il regno delle disuguaglianze di fatto e che queste vadano eliminate. Tutt'al più lo accetta, ma solamente per sottoporlo ad altri e più alti criteri, di giustizia procedurale (la democrazia) e sostanziale (i diritti sociali)⁷⁵. Sicuramente non vi si rispecchia e, comunque, mai e poi mai, nell'ottica del costituzionalismo democratico-sociale, il mercato assurge, per dirla con Michel Foucault, a «luogo di veridizione», ossia a «luogo di verifica-falsificazione per la pratica di governo»⁷⁶, squalificando aprioristicamente la bontà di ogni scelta operata dal decisore pubblico che non ambisca ad asserirne il predominio o ad oliarne il funzionamento.

Nell'economia sociale di mercato, all'opposto, l'istituzione *de quo* non è una parte, anche rilevante, del sistema, ma, molto più semplicemente, è (tutto) il sistema. In questo contesto, il mercato si configura come l'alfa e l'omega, agendo da vero e proprio super-principio direttivo capace di piegare al suo volere l'autorità pubblica. L'obiettivo, affidandoci nuovamente alle parole del filosofo di Poitiers, è di dar forma ad «uno Stato sotto la sorveglianza del mercato, anziché un mercato sotto la sorveglianza dello Stato»⁷⁷. E in un sistema così congegnato quale potrà mai essere lo spazio riservato alla politica sociale? La «politica sociale», scrive ancora con estrema efficacia Foucault, «non deve essere qualcosa che contrasta la politica economica e la compensa»; in ogni caso, «non dovrebbe

⁷³ Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n. 4, 2011, p. 686, cui adde F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Napoli, Jovene, 2013, p. 1844.

⁷⁴ G. PRETEROSI, *Teologia politica e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2022, p. 221.

⁷⁵ Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., p. 65.

⁷⁶ M. FOUCAULT, *Lezione del 17 gennaio 1979*, in ID., *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979) [2004]*, tr. it., Milano, Feltrinelli, 2015, p. 39.

⁷⁷ M. FOUCAULT, *Lezione del 7 febbraio 1979*, in ID., *Nascita della biopolitica*, cit., p. 108.

essere tanto più generosa quanto più grande è la crescita economica»⁷⁸. Il suo «strumento principale non è il trasferimento di una parte dei redditi», quelli dei prenditori di lavoro, «verso un'altra parte»⁷⁹, i salariati, visto che non si prefigge di realizzare alcun «livellamento anche relativo» tra le condizioni dei consociati. La «perequazione» è percepita come «anti-economica»⁸⁰ ed è quindi un'idea da rigettare. Piuttosto che «garantire agli individui una copertura sociale dei rischi», essa più furbescamente punta ad «accordare a ciascuno una sorta di spazio economico all'interno del quale possono assumere e affrontare i rischi»⁸¹.

In definitiva, a dispetto di quello che potrebbe suggerire il nome, secondo i teorici dell'economia sociale di mercato, la politica sociale, non ambendo alla redistribuzione, non è finalizzata alla costruzione di alcun autentico *Welfare State*. Il che significa inevitabilmente nessun ricorso alla pianificazione, nessuna promozione del pieno impiego, nessuna socializzazione della proprietà⁸². Per cui, altro che protezione “per tutti” o, quantomeno, “per i più”! L'unica politica sociale ammissibile è una «politica sociale individuale»; una politica, dunque, imperniata sulla «capitalizzazione», vale a dire - che sorpresa! - sulla «proprietà privata»⁸³. Bisogna instillare nei singoli la propensione all'esercizio della libera iniziativa economica, perché soltanto creando un ambiente nel quale i lavoratori e le lavoratrici siano in grado, risparmiando e reinvestendo i propri guadagni, di convertirsi in piccoli imprenditori di loro stessi⁸⁴ è possibile conquistarne la

⁷⁸ M. FOUCAULT, *Lezione del 14 febbraio 1979*, in ID., *Nascita della biopolitica*, cit., p. 127.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ivi*, p. 126.

⁸¹ *Ivi*, p. 127.

⁸² P.C. CALDWELL, *Democracy, Capitalism, and the Welfare State. Debating Social Order in Postwar West Germany (1949-1989)*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 31.

⁸³ M. FOUCAULT, *Lezione del 14 febbraio 1979*, in ID., *Nascita della biopolitica*, cit., p. 127.

⁸⁴ Cfr. S.J. WIESEN, *West Germany Industry and the Challenge of Nazi Past (1945-1955)*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001, p. 115.

fedeltà alla causa dell'economia di mercato e, contemporaneamente, esonerare lo Stato dal gravoso compito di soddisfarne puntualmente i bisogni.

Se si è scelto di indugiare sul significato di questa, almeno in prima battuta, anodina formula non è solamente per chiarire fin da subito che il modello socio-economico bandito dal costituzionalismo democratico-sociale risulti incompatibile con quello sotteso all'economia sociale di mercato. L'*excursus* offerto ci consente anche di sgombrare il campo da un altro preliminare equivoco nondimeno importante. Si allude al fatto che, contrariamente a quanto diffusamente ritenuto, occorre drasticamente sdrammatizzare l'effettiva portata delle differenze, che pure esistono, ma senza inficiarne l'intesa sulle questioni di fondo, tra le due più importanti sezioni, quella ordoliberal tedesca, da un lato, e quella anglo-americana, filtrata attraverso gli insegnamenti della Scuola austriaca⁸⁵, dall'altro, della «Internazionale neoliberista»⁸⁶ che ha avuto il suo battesimo nel 1938 nelle sale del *Palais-Royal* di Parigi, dove si è svolto il *Colloque Walter Lippmann*⁸⁷, per poi iniziare a muovere i suoi primi veri passi nel 1947 sulle sponde del Lago di Ginevra, ai piedi del *Mont Pèlerin*, luogo della conferenza inaugurale dell'omonima *Society*⁸⁸.

Innanzitutto, tutte le dottrine neoliberali hanno lo stesso nemico principale: il socialismo, strettamente o latamente inteso, e, di conseguenza, tutte le forme di collettivismo o dirigismo che, ai loro occhi, non sono altro che sinonimi del primo, con il comunismo che ne costituisce l'incarnazione più ferina e temibile⁸⁹.

⁸⁵ *Contra*, per tutti, si veda B. YOUNG, *Contemporary Anglo-Saxon Neoliberalism is not German Ordoliberalism*, in D. CAHILL – M. COOPER – M. KONINGS – D. PRIMROSE (eds.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, London, - Thousand Oaks, SAGE, 2018, pp. 179 - 189.

⁸⁶ P. DARDOT – C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista* [2009], tr. it., Roma, DeriveApprodi, 2013, p. 168.

⁸⁷ Cfr. S. AUDIER (ed.), *Le Colloque Lippmann. Aux origines du Néo-libéralisme*, Lormont, Le bord de l'eau, 2012.

⁸⁸ Cfr. B. CALDWELL (ed.), *Mont Pèlerin 1947: Transcripts of the Founding Meeting of the Mont Pèlerin Society*, Stanford, Hoover Institute Press, 2022.

⁸⁹ Cfr. P. DARDOT – H. GUÉGUEN – C. LAVAL – P. SAUVÊTRE, *La scelta della guerra civile. Un'altra storia del neoliberalismo* [2021], tr. it., Milano, Meltemi, 2023, pp. 26, 119 - 131.

Ad esempio, secondo Ludwig von Mises, l'intera «nostra civiltà si fonda sul fatto che gli uomini sono sempre riusciti a respingere l'attacco dei re-distributori»⁹⁰. E siccome «il tentativo di riformare il mondo socialisticamente può distruggere la civiltà»⁹¹, la cui reale essenza è rappresentata dalla proprietà privata dei mezzi di produzione e la loro difesa⁹², se si vuole «salvare il mondo dalla barbarie si deve vincere il socialismo»⁹³. Tale ideologia, insiste sempre Mises, in quanto basata sulla pianificazione e, dunque, sulla manomissione del meccanismo di formazione dei prezzi, dato dal libero incontro tra domanda e offerta, non soltanto costituisce una teoria economica disfunzionale, ma si basa anche su premesse etico-politiche sbagliate, perché invece di considerare le disuguaglianze naturali tra gli uomini come un qualcosa di utile, ossia un volano per la concorrenza tra gli individui, pretende di rimuoverle⁹⁴.

Lo stesso furore antisocialista anima anche Hayek, il quale intravede nella «lotta» contro questa perniciosa dottrina «l'ultima battaglia contro il potere arbitrario di dirigere gli sforzi individuali e distribuire deliberatamente i loro risultati»⁹⁵. Anche qui, ad apparire del tutto intollerabile - l'economista viennese la definisce «immorale» - è la concezione secondo cui «è legittimo per un governo usare la forza per effettuare una redistribuzione dei benefici materiali»⁹⁶; una visione questa che, invece, il costituzionalismo democratico-sociale sposa integralmente, senza se e senza ma.

⁹⁰ L. VON MISES, *Socialismo. Analisi economica e sociologica* [1922], tr. it., Milano, Rusconi, 1990, p. 71.

⁹¹ *Ivi*, p. 165.

⁹² Cfr. L. VON MISES, *Liberalismo* [1927], tr. it., Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 103 - 104, 133.

⁹³ L. VON MISES, *Socialismo*, cit., p. 72.

⁹⁴ *Ivi*, pp. 111 - 134. Sul p.to, si veda F. GIACCHETTI, *L'intesa demo-fobica all'origine del movimento neoliberale. Nascita di un concetto polemico nell'Europa fra le due guerre mondiali*, in *Studi Politici*, n. 2, 2022, pp. 33 - 34.

⁹⁵ F. A. VON HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, III, cit., p. 152.

⁹⁶ *Ivi*, p. 150.

Benché non riservino loro lo stesso livore covato dai colleghi austriaci, pure gli ordoliberali sono decisamente ostili nei confronti dei socialisti. In particolare, a suscitare disapprovazione è il lessico della lotta di classe di cui sono imbevuti i loro discorsi⁹⁷. Infatti, sobillando il conflitto sociale si rischia di compromettere quella sinfonia che, per i teorici dell'*Ordoliberalismus*, è un elemento imprescindibile per il buon funzionamento e, soprattutto, l'accettazione del sistema economico⁹⁸. Così la pensava il giurista Franz Böhm, uno dei fondatori, nel 1948, della rivista ORDO, l'organo ufficiale dei neoliberali tedeschi, ad opinione del quale la pratica della lotta di classe coincide con l'inosservanza non tanto, o meglio, non soltanto, di un «dovere giuridico», bensì, addirittura, di un preciso obbligo sociale, che egli identifica con l'«onore»⁹⁹. Una minaccia terribile, quindi, da disinnescare ad ogni costo. D'altronde, è questa, come ci ricorda Müller-Armack in un suo volume del 1933, anno in cui il futuro padre dell'economia sociale di mercato si è iscritto al partito nazista, la principale funzione attribuita all'autorità statale: che «sopprim[a] la lotta di classe»¹⁰⁰.

Il secondo *trait d'union* tra gli ordo- e i neo-liberali consiste nella profonda idiosincrasia che entrambi nutrono nei confronti della democrazia di massa, quella fondata sulla volontà popolare e che tende alla realizzazione della giustizia sociale, a cui si accompagna una neanche poi così tanto velata simpatia verso l'autoritarismo. Quale sia la sola concezione di democrazia loro cara è stato magistralmente illustrato dal filosofo francese Louis Rougier, che intervenendo nell'ambito del simposio parigino da lui organizzato per discutere la pubblicazione di *The Good Society* del giornalista statunitense Walter Lippmann,

⁹⁷ Cfr. K. DYSON, *Conservative Liberalism, Ordo-liberalism, and the State. Disciplining Democracy and the Market*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 224.

⁹⁸ Cfr. A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, cit., p. 57.

⁹⁹ F. BÖHM, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart – Berlin, Kohlhammer, 1937, p. 77.

¹⁰⁰ A. MÜLLER-ARMACK, *Staatside und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Jüncker & Dünnhaupt, Berlin, 1933, p. 41.

si è espresso nei seguenti termini: la vera «democrazia» è quella «liberale, basata sulla limitazione dei poteri dello Stato, sul rispetto dei diritti degli individui» e «sulla subordinazione del potere legislativo ed esecutivo ad un'istanza superiore»; a questa si contrappone una concezione corrotta di «democrazia», quella «socialista», fondata sul concetto di «sovranità popolare», la quale viene stigmatizzata poiché ritenuta colpevole di aver galvanizzato le «masse», che «grazie all'istruzione obbligatoria, hanno compreso che, attraverso il meccanismo del suffragio universale, esse possono [...] impadronirsi del potere dello Stato» e imporre la «distribuzione della [ricchezza] tra le classi meno abbienti»¹⁰¹. Ed è proprio per evitare la confusione tra queste due visioni opposte di democrazia che Hayek ha proposto di accantonare il termine in parola per sostituirlo con quello di «demarchia»¹⁰², espressione con la quale egli intende un sistema in cui il popolo non ha titolo ad esercitare il *kratos*, il potere nella sua accezione più piena, cosicché alle transeunti maggioranze che si affacciano in Parlamento sia strutturalmente impedito di attuare politiche che attentino alle libertà economiche fondamentali e diano luogo ad una ingiustificata «discriminazione contro i ricchi», ossia la redistribuzione dei redditi e dei patrimoni attraverso strumenti ispirati al principio di uguaglianza sostanziale, come la tassazione progressiva¹⁰³.

Affinché non prevalga quest'ultima concezione di democrazia che, con il pretesto di realizzare lo Stato sociale, rischia di trascinare nel socialismo, il ricorso a mezzi autoritari non va escluso a priori. Anzi, se funzionale alla protezione del libero mercato, l'avvento di un governo dittatoriale è persino auspicabile. Hayek, in un'intervista rilasciata al quotidiano cileno *El Mercurio* nell'aprile del 1981, così commentava il ruolo delle “dittature liberali”: «a volte

¹⁰¹ Citazione in S. AUDIER (ed.), *Le Colloque Lippman*, cit., pp. 481 - 482.

¹⁰² F.A. VON HAYEK, *Law, Legislation and Liberty*, III, cit., p. 38 - 40.

¹⁰³ Cfr. F.A. VON HAYEK, *The Constitution of Liberty* [1960], Chicago, The University of Chicago Press, 2011, pp. 440 s. Sul p.to, si veda P. DARDOT – H. GUÉGUEN – C. LAVAL – P. SAUVÊTRE, *La scelta della guerra civile*, cit., pp. 82 - 83.

è necessario che un Paese abbia, per un certo periodo di tempo, una qualche forma di potere dittatoriale»; come «è possibile che un dittatore governi in modo liberale», è altrettanto «possibile che una democrazia governi con un'assenza totale di liberalismo» e, «personalmente, preferisco una dittatura liberale a un governo democratico in cui fosse assente una qualunque forma di liberalismo»¹⁰⁴.

Gli esempi portati a sostegno della sua tesi sono piuttosto eloquenti. Compare, ovviamente, il Cile del generale Augusto Pinochet, il primo Stato al mondo a dotarsi di una Costituzione (1980) autenticamente neoliberalista, ma anche il Portogallo di António de Oliveira Salazar, al quale, nel 1962, Hayek aveva inoltrato una copia del suo *Constitution of Liberty*, oltre alla Repubblica Federale di Germania sotto occupazione statunitense dei due «uomini forti», come li definisce il vate del neoliberalismo, Konrad Adenauer ed Erhard¹⁰⁵. L'ammirazione dichiarata nei confronti di queste esperienze non deve sorprendere. In fondo, Hayek non ha fatto altro che seguire la falsariga tracciata dal maestro Mises, il quale, cinquant'anni prima, non aveva esitato ad omaggiare il fascismo per essere riuscito ad arrestare l'avanzata delle forze marxiste e contrastare così l'attacco da queste sferrato ai danni della proprietà privata: «non si può negare che il fascismo e tutte le tendenze dittatoriali analoghe siano animate dalle migliori intenzioni e che il loro intervento abbia salvato la civiltà europea» (sic!). Il servizio reso alla causa del liber(al)ismo è stato di tale importanza che, concludeva il decano della Scuola austriaca, «i meriti acquisiti dal fascismo con la sua azione rimarranno in eterno nella storia»¹⁰⁶ (sic!).

¹⁰⁴ L'intervista citata nel testo è riprodotta per larghi tratti in A. FARRANT – E. MCPHAIL – S. BERGER, *Preventing the "Abuses" of Democracy: Hayek, the "Military Usurper" and Transitional Dictatorship in Chile?*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 71, Issue 3, 2012, p. 521.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ L. VON MISES, *Liberalismo*, cit., p. 87.

Quest'ordine di considerazioni, e dunque che l'autoritarismo possa rivelarsi una risorsa nella preservazione della libera economia¹⁰⁷, è condiviso anche dai teorici dell'*Ordoliberalismus*, i quali vivevano con notevole insofferenza il rivoluzionario *Sozialer Rechtsstaat* disegnato dalla Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919¹⁰⁸. Preoccupati dalle richieste di democratizzazione dei rapporti di produzione e di socializzazione della proprietà avanzate dalle masse lavoratrici e dai suoi rappresentanti, gli ordoliberali invocano l'avvento di uno Stato massimamente autorevole. Infatti, solamente uno «Stato forte e indipendente», capace cioè di divincolarsi dalla morsa entro cui è stato costretto dal pluralismo politico e sociale, che lo ha privato della sua autonomia, può, come sosteneva l'economista e sociologo Alexander Rüstow, il primo autore, per quanto ci è dato sapere, ad utilizzare, nel 1932, il termine «*neuer [l]iberalismus*» (nuovo liberalismo), assolvere il fondamentale compito di «polizia del mercato» necessario per «mettere al sicuro le libertà economiche e la concorrenza totale»¹⁰⁹.

Lo Stato tedesco degli anni Venti del secolo scorso appare agli ordoliberali come un'entità estremamente debole, una specie di «preda» impotente che è finita per essere «smembrata dai famelici gruppi d'interesse» (partiti, sindacati ecc...), con ognuno di questi che «strappa un pezzo del potere dello Stato e lo macella per i propri scopi»¹¹⁰. Per tale ragione, lo Stato deve opporsi a quelle che l'economista Walter Eucken, tra i fondatori della rivista *ORDO*, definiva le

¹⁰⁷ Cfr. R. HAVERTZ, *The Strong State and "the Taming of Freedom"*, in T. BIEBERICHER – P. NEDERGAARD – W. BONEFELD (eds.), *The Oxford Handbook of Ordoliberalism*, cit., p. 313.

¹⁰⁸ Sul quale, per tutti, si veda G. ARRIGO, *Teoria e ideologie politiche e sindacali nella Repubblica di Weimar. Dalla "democrazia consiliare" alla "democrazia economica"*, in *Rivista di Studi Politici*, 1, 2018, pp. 89 - 132.

¹⁰⁹ A. RÜSTOW, *Interessenpolitik oder Staatsappolitik*, in *Der deutsche Volkswirt*, Jg. 7, H. 6, 1932, p. 172.

¹¹⁰ *Ivi*, p. 171. Sul p.to, si veda O. MALATESTA, *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2019, p. 79.

«forze caotiche delle masse»¹¹¹ che tentano di assaltarlo ed elevarsi al di sopra di esse così da essere in grado di guidare efficacemente l'attività economica. E qualora non sia possibile farlo con le buone maniere, allora, come scriveva Wilhelm Röpke, che a partire dal 1961 ha sostituito Hayek alla presidenza della *Mont Pelerin Society*, pur di scongiurare la vittoria dei «governi collettivisti», l'istituzione di un'«autentica dittatura»¹¹², benché temporanea, diventa inevitabile.

Il terzo elemento di consonanza tra gli ordo- e i neo-liberali concerne la coltivazione di un «modello costituzionale *market-oriented*»¹¹³ da ottenersi mediante quello che si configura a tutti gli effetti come un «liberalismo interventista»¹¹⁴. Difatti, entrambe le scuole non credono nella mistica del *laissez-faire/passers* e rigettano in egual maniera la visione manchesteriana dello Stato come “guardiano notturno”. Certo, esistono, se così vogliamo chiamarle, delle divergenze quanto all'intendimento del *medium* con cui, in via preferenziale, l'«armatura giuridica»¹¹⁵ debba essere forgiata e su quali siano le esatte componenti dell'ordine di mercato che si aspira a ad instaurare, conservare o mantenere, ma appaiono davvero irrисorie. Per i neoliberali *à la* Hayek vi è sicuramente una predilezione per il diritto giurisprudenziale, mentre gli ordoliberali puntano maggiormente sulla legislazione; e così come per i primi a dover essere costituzionalizzati sono essenzialmente i classici diritti di proprietà

¹¹¹ W. EUCKEN, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, Jg. 36, 1932, p. 312.

¹¹² W. RÖPKE, *International Economic Disintegration*, William Hodge & Company, London – Edinburgh – Glasgow, 1942, p. 246.

¹¹³ O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., p. 63.

¹¹⁴ A. SIMONCINI, *Un neoliberale a Parigi. Walter Lippmann e gli ordoliberali*, in *Scienza & Politica*, n. 57, 2017, p. 54.

¹¹⁵ P. DARDOT – H. GUÉGUEN – C. LAVAL – P. SAUVÊTRE, *La scelta della guerra civile*, cit., p. 27.

e la libertà contrattuale, per i secondi, invece, agli istituti appena menzionati va aggiunta la disciplina della concorrenza e, dunque, la normativa *antitrust*¹¹⁶.

Ben poca cosa, per l'appunto, ove soprattutto si consideri l'ossessione che tanto gli uni quanti gli altri covano per la stabilità monetaria e il pareggio di bilancio¹¹⁷, ultimo cruciale aspetto che li accomuna e che contribuisce ulteriormente a distinguerle dai fautori del costituzionalismo democratico-sociale. Pertanto, l'idea per cui si tratterebbe di due indirizzi non sovrapponibili tra loro o, perfino, divergenti non regge.

I.III. (segue:) *“Bisogna che tutto cambi”*: del lancio del *“Recovery Plan”*, il *“Piano Marshall”* del terzo millennio

Volendo a questo punto tornare all'intervento pronunciato dalla Presidente von Der Leyen nell'ambito del *Social Summit* svoltosi nella *capital do norte* del Portogallo, se l'aver dichiarato di voler difendere l'economia sociale di mercato non è sembrato - lo verificheremo in maniera puntuale nell'ultimo capitolo di questo lavoro - voler preannunciare alcun reale rivoluzionamento in senso progressivo, e cioè anti neoliberale, della politica economica da parte dell'Unione europea, la risposta fornita al secondo dei succitati quesiti, ossia quale sarebbe l'innovazione progettata dalle istituzioni europee per assicurare quel cambio radicale da più parti così ansiosamente atteso, pare confermare quanto temuto.

Ad opinione del numero uno della Commissione, l'originale strumento predisposto durante la pandemia, che, pur nella sua immane tragicità, ci ha consegnato «l'occasione del secolo», è il «*Next Generation EU*» e, in particolare, la sua componente più significativa, il «*Recovery Plan*», e cioè il *Recovery and Resilience Facility*, istituito col Regolamento (UE) n. 241/2021. Tale meccanismo, ha asserito il vertice di Palazzo *Berlaymont*, «è il più grande piano

¹¹⁶ Cfr. O. CHessa, *La costituzione della moneta*, cit., pp. 61 - 62.

¹¹⁷ Cfr. V.K. FOUSKAS – S. ROY-MUKHERJEE, *Neo-liberalism and Ordoliberalism. One or Two Critiques? An Introduction*, in *Critical Sociology*, Vol. 45, Issue 7-8, 2019, p. 957.

di investimenti pubblici nella storia dell'Unione», il più consistente, si badi bene, «dai tempi del Piano Marshall», al quale, di conseguenza, è stato favorevolmente accostato, in quanto, proprio come accadde a suo tempo con quello, o almeno così viene lasciato intendere, il nuovo strumento concepito in quel di Bruxelles avrebbe mirato a garantire tutto ciò che, soprattutto a partire dell'euro-crisi, pare essere scomparso dagli orizzonti del nostro continente, come «crescita, prosperità e posti di lavoro di buona qualità», realizzando così la «promessa sociale dell'Europa»¹¹⁸.

Pure in questo caso, il rischio di fraintendimenti è, come si suol dire, dietro l'angolo. Nulla da controbattere all'affermazione secondo cui il *Next Generation Eu* e, con esso, il *Recovery and Resilience Facility* rappresentino il più grande sforzo mai compiuto in termini di risorse messe a disposizione degli Stati membri da parte dell'Unione europea. Epperò, si fa fatica a condividere l'aura di ingenua bontà del quale è circondato il paragone proposto dalla Presidente von der Leyen con lo *European Recovery Program*, come è altresì denominato il *Marshall Plan*. Siamo davvero sicuri che il Piano Marshall abbia costituito quella manna dal cielo, quell'esempio di disinteressata liberalità, di cui tanta si parla? O, piuttosto, non è forse vero che quegli aiuti economici, e così quelli erogati attraverso il succitato dispositivo europeo, non avessero, e non abbiano, piuttosto, il fine di ripristinare una normalità capitalistica scossa, allora, dal secondo conflitto bellico mondiale e, oggi, dalla pandemia¹¹⁹?

La misura di quale tra le due letture rappresenta la più approssimantesi alla realtà ci è data dall'istituto giuridico su cui entrambi i congegni risultano incentrati, la condizionalità, un dispositivo tanto semplice quanto brutale, fondantesi sulla erogazione, da parte di un soggetto che chiameremo “donatore”,

¹¹⁸ *Speech by President von der Leyen at the Porto Social Summit*, cit.

¹¹⁹ Cfr. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì sé stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma- Bari, Laterza, 2021, cui adde F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 51 - 112.

di denaro, oppure l'offerta di altri benefici, a seconda delle circostanze, materiali o immateriali, in cambio dell'adozione, da parte del soggetto "ricevente", di specifiche riforme. Più precisamente, occorre guardare al modo con cui la stessa è stata declinata. Perché se, come attenta e brillante dottrina comparatista non ha mancato di segnalare, l'impiego della condizionalità nell'ambito delle esperienze federali, si pensi, ad esempio, agli Stati Uniti, ma anche al Canada, è un tratto alquanto comune, anzi, tipico¹²⁰, v'è tuttavia da rilevare che, come si tenterà di dimostrare nel corso del secondo capitolo del presente lavoro, la condizionalità nell'Unione europea, organizzazione che può avere, per certi versi, le sembianze di, ma che di certo non è, uno Stato federale *stricto sensu*, se non, purtroppo, solamente nel senso di cui si dirà, abbia molto, quando non quasi tutto, da spartire con un altro tipo di condizionalità, cioè quella applicata dalle istituzioni finanziarie internazionali, specificatamente quella promossa dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Un'istituzione questa che, oltretutto, è stata spesso, direttamente o indirettamente, coinvolta dall'Unione europea nella gestione dei rapporti con gli Stati membri¹²¹, con esiti, come si vedrà, a dir poco dirompenti.

Sappiamo che nei contesti genuinamente federali la condizionalità è uno strumento che ha rivestito, e riveste tuttora, una funzione centrale nell'erezione, così come nel mantenimento, del *Welfare State*¹²². Nell'Unione europea, invece, come si confà ad una federazione hayekiana¹²³, quale essa è, l'impressione è che sia accaduto esattamente il contrario. La condizionalità non è servita, e non serve, né a costruire uno Stato sociale europeo, né tantomeno a rafforzare l'unico

¹²⁰ Cfr. A. BARAGGIA, *Potestas vs potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti composti*, in *DPCE online*, n. spec. 2021, pp. 1333-1354; ID., *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2023.

¹²¹ D. HODSON, *The IMF as a De Facto Institution of the EU: A Multiple Supervisory Approach*, in *Review of International Political Economy*, Vol. 22, Issue 3, 2015, pp. 570 - 598.

¹²² Cfr. G. MARTINICO, *Il contributo di Antonio Zorzi Giustiniani al dibattito sul federalismo in ottica comparata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022, p. 4.

¹²³ Si veda *infra*, capitolo 2.1.

esistente, quello degli Stati membri. Piuttosto, essa è sembrata, in tante, troppe, occasioni, puntare dritta al suo abbattimento, come di norma avviene quando gli Stati bisognosi di assistenza finanziaria si trovano costretti a rivolgersi al FMI e a sottoscrivere con questo i famigerati “Protocolli di Intesa” (*Memoranda of Understanding*) contemplanti programmi di aggiustamento strutturale dell’economia locale che altro non sono che sinonimi di austerità e macelleria sociale. Ed è proprio questa filiazione diretta da parte della Unione europea con il FMI, ossia la condivisione dell’insieme delle ricette economiche neoliberali da questo patrocinate e dei moduli operativi attraverso cui lo stesso le dispensa, per l’appunto, la condizionalità, che giustifica l’impiego dell’espressione, che per la sua pregnanza si è voluto eleggere a titolo del presente lavoro, «*Bruxelles Consensus*»¹²⁴, in quanto ispirato a, e calibrato su, quello ben più noto sorto sulla sponda occidentale dell’Atlantico, in quel di Washington D.C., dove il FMI, che di tale altro *Consensus* è stato il principale latore, assieme alla Banca Mondiale e al Dipartimento del Tesoro statunitense, ha la sua sede.

Autentico *vademecum* neoliberale, i contenuti del *Washington Consensus* sono stati distillati uno ad uno in un decalogo di *policies* elaborato dall’economista John Williamson, che ha proposto per la prima volta l’espressione in questione nel corso di un intervento pronunciato alla conferenza dell’*Institute for International Economics* del 1989 dedicata alla crisi del debito

¹²⁴ J.P. FITOUSSI – F. SARACENO, *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus: Old and New Tradeoffs in Economics*, in *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, No. 2, 2004, pp. 1-25; S. SHIELDS, *The International Political Economy of Transition. Neoliberal Hegemony and Eastern Central Europe’s Transformation*, Abingdon – New York, Routledge, 2012; S. LÜTZ – M. KRANKE, *The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries*, in *Review of International Political Economy*, Vol. 21, Issue 2, 2014, pp. 310 – 338; W. MITCHELL, *Eurozone Dystopia. Groupthink and Denial on a Grand Scale*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015; G. MONTEVERDI, *From Washington Consensus to Brussels Consensus*, in E. SCISO (ed.), *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, Cham – Torino, Springer – Giappichelli, 2017, pp. 73 - 90; A. SOMMA, *Il consenso di Bruxelles. Recovery plan sulle orme della Troika*, in *MicroMega online*, 3 maggio 2021, <https://www.micromega.net/il-recovery-plan-sulle-orme-della-troika/>.

sovrano latinoamericano¹²⁵. Nelle parole con cui si apre la relazione di Williamson è compendiato tutto il senso della strategia intrapresa dal FMI: «[n]essuna dichiarazione su come risolvere la crisi del debito [...] sarebbe completa senza un appello ai debitori affinché adempiano agli impegni assunti mettendo ordine nelle loro case» e «sottomettendosi a forti *condizionalità*»¹²⁶. In breve, solamente attraverso l'adozione di una linea di politica economica imperniata su «disciplina fiscale», «riduzione della spesa pubblica», «tassazione moderata», «tassi di interesse e di cambio determinati dal mercato», «liberalizzazione delle importazioni», «apertura agli investimenti internazionali», «privatizzazioni», «deregolamentazione» e «protezione della proprietà privata»¹²⁷ i Paesi che versano in precarie condizioni economico-finanziarie avrebbero potuto risollevarsi e rilanciarsi nella competizione internazionale.

Come si argomenterà a dovere, la summenzionata agenda di «contro riforme»¹²⁸, espressione che ben coglie il carattere regressivo che le contrassegna, è venuta col tempo a costituire il *core* dell'Unione europea, che nel corso dei suoi quasi settant'anni di vita, assimilabili, alla luce del suo concreto atteggiarsi, ad una lunga «controrivoluzione», è riuscita a inculcare con successo all'interno degli Stati membri.

¹²⁵ J. WILLIAMSON, *What Washington Means by Policy Reform*, in ID. (ed.), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 1990, pp. 5 - 10.

¹²⁶ *Ivi*, p. 5 (corsivo aggiunto).

¹²⁷ B. ZACCARIA – D. BASOSI – M. CAMPUS, *Nuovi studi sulle origini del Washington Consensus*, in *Rivista italiana di storia internazionale*, n. 2, 2020, p. 191.

¹²⁸ U. MATTEI, *Contro riforme*, Torino, Einaudi, 2013.

I.IV. *Domanda di ricerca e piano del lavoro*

Definite terminologie e coordinate essenziali entro cui ci si muoverà nel corso della trattazione ed esplicitate le ragioni che stanno alla base della selezione del titolo, si procede ora ad illustrare domanda di ricerca e piano del lavoro.

Lo studio che qui si propone esplora i legami intercorrenti tra diritto pubblico ed economia all'interno dell'Unione europea, ragionando in una prospettiva costituzionalistica e seguendo un approccio di tipo comparatistico, sia in senso verticale sia in senso orizzontale. Nello specifico, l'obiettivo è indagare quali teorie di politica economica hanno condizionato l'evoluzione del processo di integrazione sovranazionale nel tentativo di egemonizzarlo, sottoponendo ad una minuziosa analisi critica il dispositivo giuridico che più di tutti, se non altro per l'ampio utilizzo che ne è stato fatto da parte delle istituzioni europee nel corso degli anni e per il suo indubbio potenziale "federalizzante", sembra prestarsi a far luce sul tema. Si fa riferimento alla condizionalità, oggetto oggi di un serrato dibattito, tanto in dottrina, quanto tra le classi dirigenti europee, ma che, tuttavia, ancora necessita di essere studiato in una prospettiva sistematica e in chiave storico-diacronica in sede scientifica.

Ebbene, quali sono i fondamenti di politica economica alla base del *Consensus* che sorregge l'Unione europea e che ispira le condotte degli attori istituzionali che in essa agiscono? Entro quali coordinate opera la condizionalità? E quale tipologia di federazione questo dispositivo disegna? Per rispondere a tali interrogativi si procederà come di seguito segnalato.

Nel primo capitolo, assumendo come angolo visuale il rapporto sussistente tra poteri pubblici, economia e società, si scandaglierà nel dettaglio la lotta ingaggiata in Europa a partire dalla conclusione della Seconda guerra mondiale tra i due opposti modelli di costituzionalismo a cui si è rapidamente accennato nell'introduzione della presente ricerca [1.1.]: quello democratico-sociale, incarnante una vera e propria "rivoluzione", ove raffrontato con i rapporti politici, economici e sociali su cui si riposava l'assetto del vecchio Stato liberale, e quello

neo(-ordo-)liberale, che, invece, quei rapporti e quell'assetto, in ossequio alla "controrivoluzione" da esso bandita, mirava a restaurare, benché in forme e con metodi inediti. A guidarci nella trattazione saranno due termini in apparenza sinonimici, ma che, in realtà, designano due progetti di società non soltanto differenti, bensì totalmente antitetici: le "riforme di struttura", proprie del costituzionalismo democratico-sociale, essenzialmente finalizzate alla rimozione delle diseguaglianze tra i consociati [1.2], e le "riforme strutturali", proprie del costituzionalismo neo(-ordo-)liberale, fondamentalmente rivolte alla rimozione degli ostacoli all'esercizio delle libertà economiche [1.3].

Nel secondo capitolo si valuterà come l'istituto della condizionalità è stato declinato nell'ambito delle dinamiche euro-unitarie e quello che, in dottrina, è stato suggestivamente ribattezzato il «mercato delle riforme»¹²⁹ a cui, tramite questo strumento, l'Unione europea sembra aver messo capo, strutturandosi in una federazione hayekiana [2.1]. Si partirà con l'esame della condizionalità del Piano Marshall, che tanto peso ha avuto nel dare l'abbrivio al processo da cui ha avuto origine l'allora CEE e nel fornire a questa un modello operativo da imitare [2.2]. In seguito si prenderà in considerazione la condizionalità a cui è stato sottoposto il Portogallo [2.3] durante il terzo allargamento di quella che, nel giro di pochi anni, con l'Atto unico europeo (AUE), sarebbe diventata la Comunità europea (CE), per poi passare allo studio di quella contemplata dal Trattato di Maastricht, dal quale è scaturita l'Unione economica e monetaria, ricostruendo meticolosamente le vicende riguardanti l'Italia [2.4]. A questo punto ci si dedicherà alla condizionalità applicata all'Europa post-comunista durante il c.d. "*Big Bang Enlargement*", ripercorrendo quanto accaduto in Ungheria ed in Polonia [2.5], mentre si terminerà il capitolo con la disamina di quella imposta dalla *Troika* nel corso dell'euro-crisi alla Grecia [2.6]. Come si chiarirà, in tutti questi fondamentali passaggi che hanno scandito lo sviluppo dell'integrazione

¹²⁹ Così A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storica critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2018, pp. 167 - 194.

europea a dominare, e ad essere veicolato tramite il succitato dispositivo, è stato uno specifico indirizzo di *policy*, quello neoliberale, il cui assorbimento, causa dell'erosione del patrimonio democratico-sociale degli Stati su menzionati, è stato via via posto come condizione necessaria per entrare a far parte dell'Unione europea (Portogallo, Ungheria e Polonia), aderire ad una delle sue più evolute configurazioni, come l'Unione economia e monetaria (Italia), oppure rimanere all'interno del consesso europeo senza essere declassati a paria (Grecia).

Nel terzo ed ultimo capitolo, invece, si passeranno in rassegna le più importanti misure varate dalle istituzioni europee per far fronte alla pandemia, così da accertare se, come da molti sostenuto, nel corso dell'ultimo triennio sia stata effettivamente predisposta una “nuova” nuova *governance* economica europea o se, al contrario, l'Unione europea sia rimasta fedele alle soluzioni sperimentate in passato [3.1]. In ordine, ci si occuperà dal lancio del *Next Generation EU* [3.2] e del *Recovery and Resilience Facility* [3.3], per discutere poi della revisione del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e del Patto di stabilità e crescita (PSC) [3.4]. L'intento è di mostrare come, nonostante le proclamazioni di segno contrario e i timidi segnali di rinsavimento che pure ci sono stati, l'assetto neoliberale dell'Unione europea non è stato affatto superato in seguito al Covid-19, ma, anzi, si è ulteriormente consolidato.

Infine, nelle conclusioni si ragionerà in una prospettiva *de iure condendo*, formulando due diverse proposte, una più ambiziosa, ovverosia la trasformazione dell'Unione europea in una Federazione keynesiana, l'altra più modesta, e cioè la sua “decostituzionalizzazione”, per superare l'orizzonte di austerità permanente a cui il processo di integrazione sovranazionale pare averci collettivamente destinato. La speranza è che l'accoglimento dell'una o dell'altra funga da viatico per la riaffermazione del costituzionalismo democratico-sociale nel nostro continente.

CAPITOLO I

SCONTRO TRA COSTITUZIONALISMI IN EUROPA. SUL RAPPORTO TRA PUBBLICI POTERI, ECONOMIA E SOCIETÀ NELLA DIMENSIONE NAZIONALE E SOVRANAZIONALE

SOMMARIO: 1.1. Il “campo di battaglia costituzionale europeo”; 1.2. Rivoluzione democratico-sociale, “riforme di struttura” e rimozione delle disuguaglianze; 1.3. Controrivoluzione neo(-ordo-)liberale, “riforme strutturali” e rimozione degli ostacoli all’esercizio delle libertà economiche.

1.1. *Il “campo di battaglia costituzionale europeo”*

Risulta oltremodo riduttivo interpretare i conflitti che hanno insanguinato il mondo tra il 1939 e il 1945 unicamente entro lo schema classico di uno scontro tra coalizioni di Stati, o di potenze, cioè tra gli Alleati, dunque Gran Bretagna, Francia, Unione Sovietica e Stati Uniti, e i Paesi dell’Asse, ossia la Germania hitleriana, l’Italia di Mussolini e il Giappone dell’imperatore Hiroito. Infatti, l’indicibilmente luttuosa esperienza della Seconda guerra mondiale ha rivestito un significato molto più profondo e decisivo, avendo chiamato in causa la sopravvivenza stessa del costituzionalismo, delle sue fondamentali conquiste di civiltà e del movimento di emancipazione da esso scaturito.

Il secondo conflitto mondiale ha costituito la drammatica manifestazione di una guerra ideologica netta e asprissima, che ha visto contrapporsi, «da un lato, i discendenti dell’illuminismo settecentesco e delle grandi rivoluzioni» che hanno scandito le principali tappe evolutive del costituzionalismo di epoca moderna e contemporanea, «compresa, ovviamente, la Rivoluzione russa; dall’altro, i suoi

oppositori»¹³⁰. Una guerra condotta strenuamente contro regimi che avevano posto a fondamento dei rispettivi ordinamenti le ideologie del nazismo e del fascismo, edificando sistemi basati sulla negazione dei diritti di libertà, sul suprematismo razziale, sull'identificazione della volontà dello Stato con il volere dell'uomo solo al comando, il "Capo" (il *Führer* ovvero il Duce), oltre che, da ultimo, ma non per importanza, sulla pratica della violenza e dell'aggressione quali strumenti privilegiati di risoluzione tanto delle controversie interne quanto di quelle internazionali¹³¹. In poche parole, la negazione radicale dei valori di libertà, uguaglianza e fraternità che le forze progressiste, vincendo, hanno avuto l'occasione storica di portare ad un livello superiore¹³².

Come ben colto da raffinata dottrina, le cui riflessioni, per la loro significatività, e per rimediare al revisionismo storico oggi imperante, vale la pena di riportare pressoché per intero, con la resistenza al nazi-fascismo ha preso avvio un processo di «convergenza di ideologie», quella liberale e quella socialista, che «hanno fatto maturare la coscienza dell'indissolubilità [...] di tutti i problemi della convivenza sociale, e della stretta interrelazione tra questioni individuali (personali) e sociali (collettive), e conseguentemente dell'inevitabile organicità di visioni internazionali (e "internazionaliste") e nazionali (ma non più "nazionalistiche") dell'organizzazione della società», inaugurando un'inedita «fase caratterizzata da una specifica strumentazione normativa ed istituzionale, in forza di principi fonte di obblighi di tipo nuovo, alla cui base c'è il primato dei popoli, sia in sede nazionale che extranazionale, quali soggetti generali di

¹³⁰ Così G. FERRARA, *L'instaurazione delle Costituzioni. Profili di storia costituzionale*, in A. PACE (a cura di) *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, Giuffrè, 1999, p. 613, citando adesivamente E.J. HOBBSAWM, *Il secolo breve, 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi* [1994], tr. it., Milano, Rizzoli, 1995, p. 175.

¹³¹ Cfr. G. FERRARA, *L'instaurazione delle Costituzioni. Profili di storia costituzionale*, cit., pp. 613 - 614.

¹³² Cfr. E.J. HOBBSAWM, *Il secolo breve, 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, cit., p. 175.

“autonomia sociale” e di “autogoverno politico”»¹³³. Il che equivaleva a riconoscere che «il pluralismo sociale, politico ed istituzionale ricollegabile all’esistenza di stati a regime diverso», capitalistico e socialista, «ma alleati in virtù della comune pregiudiziale antifascista perché contraria alla dittatura di classe organizzata nella forma dello stato totalitario, rappresentava il fondo di un nuovo tipo di processo di socializzazione di valori, al cui servizio, da quel momento si poneva il sistema dei poteri organizzati da forze che perciò si aprivano e al tempo stesso si riconoscevano coinvolte in una dialettica di democratizzazione sempre più qualificata di ogni tipo di rapporto civile, politico economico e sociale, nell’ambito dei sistemi giuridici vigenti»¹³⁴. Insomma, si aveva la sensazione di trovarsi all’alba di un mondo nuovo, plurale, ma unito, che avrebbe fatto della “democratizzazione” delle questioni domestiche e dei rapporti internazionali la propria cifra costitutiva.

Per quanto attiene il piano internazionale, i primi vagiti del nuovo ordine erano stati emessi già nel corso del secondo conflitto mondiale. Difatti, risale al gennaio 1941 il famoso intervento sulle *Four Freedoms* pronunciato, nell’ambito del consueto discorso annuale sullo Stato dell’Unione, dal più (social)democratico tra gli inquilini democratici della Casa Bianca, Franklin Delano Roosevelt. Un intervento dalla portata storica, nel quale a spiccare è la «libertà dal bisogno», intesa in «termini mondiali» come la garanzia di «misure economiche che assicur[ino] a ogni Nazione una vita di pace e prospera per i suoi abitanti»¹³⁵. Una libertà che, sette anni dopo, ha trovato la sua ufficiale consacrazione nella *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* approvata dall’Assemblea generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Il documento in

¹³³ S. D’ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell’ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 141 - 142.

¹³⁴ *Ivi*, p. 142.

¹³⁵ F.D. ROOSEVELT, *Discorso delle “Quattro libertà”* [1941], trad.it., in D. FREZZA (a cura di), *F.D. Roosevelt: il Presidente e l’opinione pubblica. Scelta di discorsi 1929-1945*, Siena, Servizio editoriale dell’Università di Siena, 1982, p. 317.

questione ha costituito davvero una “rivoluzione” sul piano internazionale. E ciò non tanto, o meglio, non soltanto, in virtù del catalogo di diritti civili e politici ivi contenuti, ma, soprattutto, per i diritti economici e sociali in esso proclamati, dal diritto alla “sicurezza sociale” (art. 22) al “diritto all’istruzione” (art. 26), passando per il “diritto al lavoro” (art. 23) ed il “diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della famiglia”, per il quale deve intendersi il “diritto all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari”, oltre che il “diritto alla disoccupazione, alla malattia, all’invalidità” (art. 25), solo per citare i più significativi.

Considerato tutto questo, si capisce bene come mai la *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo* sia divenuta in poco tempo il bersaglio degli strali dei liberali (o meglio, dei liberisti) più ostinati, cioè di coloro che volevano, e tuttora vogliono, ridurre la “democrazia” a “liberaldemocrazia”, vale a dire ad un mero aggiornamento del vecchio liberalismo ottocentesco, sottacendo più di un secolo di protesta popolare ed operaia per l’ottenimento della “democrazia sociale” e, dunque, l’uguaglianza sostanziale. Di tale avviso era - e come non avrebbe potuto essere altrimenti, viene a questo punto spontaneo aggiungere - Hayek, il quale commentava con sdegno il succitato documento, intravedendovi il «tentativo di fondere i diritti della tradizione liberale occidentale con la concezione completamente diversa della rivoluzione marxista russa»¹³⁶.

Per quanto concerne invece il piano nazionale, frutto di tale eccezionale crogiuolo sono le Costituzioni antifasciste del secondo dopoguerra. Questi straordinari manufatti riannodano i fili della storia del costituzionalismo interrottasi bruscamente nel 1933 con la fine della Repubblica di Weimar, sviluppando al massimo grado il modello costituzionale «social-

¹³⁶ F.A. VON HAYEK, *Liberalismo* [1973], tr. it., in ID., *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Roma, Armando Editore, 1988, p. 158. Sul p.to, si veda D. LOSURDO, *La Seconda Repubblica. Liberalismo, federalismo, postfascismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, p. 19.

democratic[o]»¹³⁷, o, come è più comunemente chiamato, «democratico-sociale», ed «aperto»¹³⁸ da questa prefigurato, ma, purtroppo, mai realizzato. Su tutte, per il suo valore paradigmatico, e l'ispirazione che ha fornito a quegli Stati europei, come Spagna, Grecia e Portogallo, che soltanto trent'anni dopo la fine del secondo conflitto mondiale sono riusciti a liberarsi dalla dittatura fascista, svetta quella italiana¹³⁹, elaborata nel biennio 1946-47, ed entrata in vigore all'inizio del 1948, nella quale il messaggio dianzi richiamato di giustizia sociale, pace tra i popoli e uguaglianza sostantiva trova accoglienza piena ed esemplare¹⁴⁰.

Vediamo brevemente, proprio allo scopo di assumere contezza del loro straordinario valore, come questi elementi sono stati declinati nelle Costituzioni *de quibus*.

Le Costituzioni del secondo dopoguerra rappresentano un salto di qualità incommensurabile nelle vicende costituzionali europee. Difatti, si può affermare che, in seguito alla conclusione della Seconda Guerra mondiale, per la prima volta, in Europa, il potere costituente democratico è stato esercitato in grande stile e su larga scala, fornendo la concreta dimostrazione di uno spettacolare esercizio di autodeterminazione collettiva da parte delle comunità politiche nazionali, il cui precipitato è la diffusa proclamazione del principio di “sovranità popolare”, nel riconoscimento del quale, si pensi all'art. 1, co. 1 della Costituzione italiana, all'art. 2 della Costituzione portoghese del 1976 e all'art.

¹³⁷ L. LACCHÈ, *La Costituzione nel Novecento. Percorsi e vicissitudini dello Stato di diritto*, Torino, Giappichelli, 2023, p. XIII.

¹³⁸ M. GOLDMANN – A.J. MENÉNDEZ, *Weimar Moments: Transformations of the Democratic, Social, and Open State of Law*, Max Plank Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2022-12, June 20, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4141137.

¹³⁹ A. SOMMA, *L'ordoliberalismo e la cancellazione del costituzionalismo antifascista*, in *Critica Marxista*, n. 1, 2016, pp. 52 - 53.

¹⁴⁰ Cfr. T. GROPPI, *Sempre daccapo. La sfida delle disuguaglianze alla democrazia costituzionale nel XXI secolo*, in *Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n. 372, 2020, p. 375, cui adde P. COSTA, *Democrazia e conflitti*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 2, 2019, p. 35.

1, co. 2 della Costituzione della Spagna post-franchista, riecheggia la tradizione più propriamente “rivoluzionaria” del costituzionalismo continentale¹⁴¹. E non a caso, proprio per descrivere la stagione di risorgimento costituzionale di cui ci si sta occupando, in dottrina si è soliti discutere della messa in atto di una vera e propria «rivoluzione politica»¹⁴².

Come si è detto, “democrazia” è la parola d’ordine fondamentale. Di tale principio veniva rivendicata la più ampia dilatazione ed estensione possibile, dimodoché la democrazia si estrinsecasse in ogni ambito del vivere sociale¹⁴³. Si stabiliva così l’istituzione di un nesso inscindibile tra «democrazia politica» e «democrazia economica»¹⁴⁴, pena la vanificazione della sostanza della «democrazia sociale»¹⁴⁵ che si stava instaurando e, dunque, la sua riduzione a democrazia meramente «formale»¹⁴⁶.

Questa esigenza spiega il perché della previsione nelle Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra di un vasto ed articolato catalogo di quelli che il filosofo tedesco Georg Wilhelm Friedrich Hegel, per primo, ha chiamato «diritti materiali»¹⁴⁷, quasi ad anticipare le pregnanti considerazioni del suo allievo più famoso, Karl Marx, a proposito dello iato concretamente esistente tra il *citoyen* e il *bourgeois* nell’astratta, ed in quanto tale ipocrita, narrazione

¹⁴¹ Cfr. M. DANI, *The Democratic and Social Constitutional State as the Paradigm of the post-World War II European Constitutional Experience*, in ID. – M. GOLDONI – A.J. MENÉNDEZ (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2023, p. 24.

¹⁴² G. FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2010, p. 7.

¹⁴³ Cfr. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p.

¹⁴⁴ A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2018, p. 311.

¹⁴⁵ S. D’ALBERGO, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell’ideologia giuridica)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2005, pp. 1 - 45.

¹⁴⁶ S. D’ALBERGO, *L’organizzazione del potere nei rapporti tra diritto e stato*, Padova, CEDAM, 1997, pp. 89 - 146.

¹⁴⁷ Citazione in D. LOSURDO, *Marx e il bilancio storico del Novecento*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2012, p. 23.

costituzionale liberale, tutta tesa a celare sotto il manto dell'uguaglianza "formale", vale a dire davanti alla legge, le brutali e spaventose condizioni di disuguaglianza "sostanziale", ovverosia di fatto, che caratterizzano la società capitalista¹⁴⁸. Ovviamente, parliamo dei "diritti economici e sociali", ai quali i summenzionati testi costituzionali riservano apposite "parti" (così, ad esempio, la Costituzione della Repubblica ellenica del 1975, la cui Parte II è rubricata "Diritti [...] *sociali*") ovvero "titoli" (ed è questo il caso della Costituzione italiana, che li disciplina al Titolo III, dedicato ai "Rapporti *economici*", e al Titolo II, dedicato ai "Rapporti etico-*sociali*", della Parte I) oppure "capitoli" (si pensi ai Capitoli II e III del Titolo III della Parte I della Costituzione del Portogallo del dopo Salazar, le cui rubricazioni recano rispettivamente la dicitura "Diritti [...] *economici*" e "Diritti [...] *sociali*").

La tutela in via costituzionale, e non semplicemente legislativa, dei diritti sociali è una preclara dimostrazione della volontà delle Costituzioni socialdemocratiche di accordare loro il più elevato grado di prescrittività. Un aspetto questo che, non ci si può sottrarre dal segnalare, contribuisce a tracciare un solco profondo tra le Costituzioni in esame e quelle caratterizzanti quegli Stati che non menzionano i diritti sociali, come ad esempio il *Grundgesetz* tedesco del 1949¹⁴⁹. Un ragionamento di tenore analogo può farsi per i sistemi costituzionali di quegli Stati, come gli Stati Uniti e il Regno Unito, incarnanti un «tipo di "autoritarismo moderno" che si era contrapposto alla degenerazione totalitaria dell'autoritarismo vetero-ritardato» di marca nazifascista, la cui «democratizzazione» incipiente, intesa nel senso di cui si discorre, era ancora di là da venire (e che, sia detto *en passant*, mai è poi avvenuta), risultando limitata ad un momentaneo impiego in senso «"keynesiano" delle politiche statali di

¹⁴⁸ Cfr. K. MARX, *La questione ebraica* [1844], trad it., Roma, Editori Riuniti, 1996, pp. 30 - 32. Sul p.to, si veda C. DE FIORES, *Tra diritto e rivoluzione. La questione costituzionale in Marx*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2019, pp. 40 - 41.

¹⁴⁹ Cfr. O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2018, p. 234.

sostegno all'economia»¹⁵⁰, ovverosia il *New Deal* e il Piano Beveridge. Innovazioni importanti, non c'è dubbio, che hanno contribuito entrambe a fare la storia dello Stato sociale, ma che, da sole, non erano sufficienti a rendere la «forma di stato» dei Paesi in questione «coerente» con quella adottata «per regolare la vita sociale con lo scopo di eliminare le ineguaglianze nei diritti degli individui»¹⁵¹. Perché, ed è proprio questo il punto, in assenza di prescrizioni costituzionali che tutelino i diritti sociali non è nemmeno immaginabile obbligare il decisore pubblico ad assolvere la missione prioritaria assegnatagli dalle Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, e cioè la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale.

Emblematico a tal riguardo è quel «capolavoro istituzionale»¹⁵² elaborato dal socialista Lelio Basso, d'accordo con il «rivoluzionario costituente»¹⁵³ comunista Palmiro Togliatti e con la benedizione dei democristiani Giorgio La Pira e Giuseppe Dossetti¹⁵⁴, che è l'art. 3, co. 2 della nostra Costituzione: «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». «Una normativa rivoluzionaria», si è condivisibilmente osservato, «del più alto grado di civiltà giuridica»¹⁵⁵, che impone alla Repubblica di adoperarsi, per usare una celebre

¹⁵⁰ S. D'ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, cit., p. 142.

¹⁵¹ *Ivi*, p. 143.

¹⁵² S. RODOTÀ, *Lelio Basso: la vocazione costituente*, Annali, X, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Bologna, il Mulino, 1989, p. 19.

¹⁵³ G. FERRARA, *Togliatti, il rivoluzionario costituente*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021, p. 12.

¹⁵⁴ Cfr. C. GIORGI, *La sinistra alla Costituente. Per una storia del dibattito istituzionale*, Carocci, Roma, 2001, p. 153.

¹⁵⁵ G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica della sua effettività a 70 anni dalla redazione (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, n. 8, 2017, p. 198.

espressione di Lev Trockij, in una diuturna “rivoluzione permanente” in favore del «cittadino lavoratore» affinché questi non goda, sotto il profilo materiale, di minori libertà e diritti rispetto al «cittadino capitalista»¹⁵⁶. Un messaggio di emancipazione potentissimo, concepito per restituire dignità ai subalterni, agli ultimi, a tutti coloro che occupano i gradini più bassi della gerarchia sociale¹⁵⁷.

L'appello *de quo* non è rimasto inascoltato, riuscendo a fare proseliti per tutto il continente, come dimostra la maniera con cui è stato accolto e sviluppato sulle due sponde opposte, occidentale ed orientale, del Mar Mediterraneo. Difatti, l'art. 9 della Costituzione spagnola post-franchista, che risulta pedissequamente ricalcato sul nostro art. 3, co. 2, recita: “*competete ai poteri pubblici promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale*”. In maniera simile si esprime anche la Costituzione greca successiva all'abbattimento del regime dei colonnelli, che all'art. 5, co. 1 sancisce il diritto per i cittadini-lavoratori “*a partecipare alla vita sociale, economica e politica del Paese*”, mentre all'art. 25 proclama che “*il riconoscimento e la protezione*” dei diritti fondamentali e sociali ad opera dello Stato “*mirano alla realizzazione del progresso sociale nella libertà e nella giustizia*”. Infine, non si può fare a meno di citare la Costituzione portoghese nata dalla Rivoluzione dei Garofani del 1974, delineante il progetto di trasformazione sociale più radicale che sia mai stato tentato nell'Occidente capitalistico, che nella sua versione originaria affidava alla Stato il compito di provvedere alla creazione delle “*condizioni per l'esercizio democratico del potere da parte della classe lavoratrice*” (art. 2 e art. 80), identificando come

¹⁵⁶ G. DI VITTORIO, Ass. Cost., III Sottocommissione, *Relazione su il diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale*, settembre 1946, citato in L. RONCHETTI, *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2023, p. 4.

¹⁵⁷ Cfr. T. GROPPi, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

suoi “*obblighi prioritari*” la promozione del “*benessere sociale ed economico del popolo, specialmente delle classi meno favorite*” (art. 81, lett. a), “*l’uguaglianza tra i cittadini, attraverso la trasformazione delle strutture economico-sociali*” (art. 81, lett. c) e la messa in atto delle “*necessarie correzioni delle disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza e del reddito*” (art. 81, lett. d).

Uguaglianza in seno al popolo, ma anche uguaglianza tra i popoli, e quindi democratizzazione dei rapporti anche esterni degli, non soltanto interni agli, Stati, è questo, come si diceva, uno dei principali lasciti della Seconda guerra mondiale sul piano dell’evoluzione storica del costituzionalismo, che potremmo efficacemente riassumere con una sola parola: internazionalismo. Perfetta epitome di questa concezione, espressa in una norma «quanto mai incisiva e protesa a travolgere, in un solo colpo, quello che era stato il corollario regressivo e violento del nazionalismo fascista», e quindi «l’idea del primato della razza, la “volontà di potenza” e l’esaltazione della guerra di conquista»¹⁵⁸, è l’art. 11 della Costituzione italiana. Una disposizione che, per la sua maestria nell’aver saputo riunire assieme e scolpire con nitore entrambi i principi che contribuiscono a connotare in questo ambito il costituzionalismo democratico-sociale del secondo dopoguerra, il principio pacifista¹⁵⁹ ed il principio di apertura al diritto internazionale¹⁶⁰, merita di essere citata per esteso: “[l]’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che

¹⁵⁸ C. DE FIORES, *L’incomprensione del presente. Spunti per una riflessione sull’idea di nazione nella giuspubblicistica italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2023, p. 261.

¹⁵⁹ Cfr. C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l’invio di armi a paesi in guerra*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp.

¹⁶⁰ Cfr. P. CARROZZA, *Constitutional Post-Modern Opening*, in M. LOUGHLIN – N. WALKER, *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 169 - 187, nonché G. MARTINICO, *Memory of Horror and Post-World War II Constitutionalism*, in *Hong Kong Journal of Law and Public Affairs*, Issue 2, 2020, pp. 37 - 38, 42 - 43.

assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

L’art. 11 della nostra Costituzione si trova in piena sintonia con quanto dichiarato all’art. 1, co. 1 dello Statuto costitutivo dell’ONU (1945), organizzazione chiamata, come recitato dal Preambolo della suddetta Carta, “a salvare le future generazioni dal flagello della guerra”. D’altronde, benché sia poi stato inopinatamente «piegato» «all’esigenza di assecondare il processo di integrazione»¹⁶¹ europea attraverso quella che in dottrina è stata definita un’ «autentica acrobazia esegetica»¹⁶², è all’ONU che la pressoché totalità dei costituenti stava pensando nel momento in cui è stato approvato l’articolo 11. Suo nobile ascendente è l’art. 6 della Costituzione della Seconda Repubblica spagnola (1931), che affermava: “*La Spagna rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale*”. Rispetto a questa versione, però, l’art. 11 si distingue per la nettezza dei toni con cui la guerra, salvo quella difensiva *ex art. 52 Cost.*, è radicalmente rifiutata. Come asserito da Meucci Ruini nel suo famoso intervento alla Costituente del 24 marzo 1947, la proposta confezionata dalla Commissione dei 75 aveva scelto il termine “ripudia”, e non la mera “condanna”, o, come optato dai costituenti spagnoli del 1936, la “rinunzia”, per due ragioni tanto semplici quanto decisive: il primo dei termini appena citati alludeva più alla dimensione etica che a quella politico-giuridica, ed era proprio questa che invece si voleva mettere a fuoco; il secondo sembrava troppo richiamare una specie di rinuncia ad un “diritto”, il vecchio *jus ad bellum*, la cui esistenza, al contrario, si voleva denegare nel modo più assoluto¹⁶³.

Un altro esempio di perfetta unione tra pacifismo e apertura del diritto costituzionale nazionale può considerarsi l’art. 2 della Costituzione della

¹⁶¹ A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit., p. 86.

¹⁶² M. PIAZZA, *Mattarella vs Savona: un caso, non-caso, non a caso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 5, 2019, p. 34.

¹⁶³ Cfr. M. LUCIANI, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, n. 12, 2022, pp. 119 - 120.

Repubblica ellenica. Qui, infatti, possiamo leggere che “*la Grecia, conformandosi alle regole del diritto internazionale universalmente riconosciute (una formula questa identica al nostro articolo 10, co. 1 e all’art. 8, co. 2 della Costituzione portoghese, riproducenti entrambi l’art. 4 della Costituzione di Weimar), persegue il consolidamento della pace e della giustizia, nonché lo sviluppo delle relazioni amichevoli tra i popoli e gli Stati*”. Principio dell’apertura, questa volta sotto il profilo della tutela dei diritti, che risulta fortemente valorizzato anche dalle coeve Costituzioni di Spagna e Portogallo, le quali, rispettivamente all’art. 10, co. 2 e all’art 16, co. 2, stabiliscono che i diritti fondamentali previsti in Costituzione vadano interpretati in conformità alla *Dichiarazione Universale dei diritti umani*.

Epperò, in contraddizione con il percorso appena imboccato, che si è provato a descrivere per sommi capi, quasi a voler immediatamente oscurare l’era che si stava dischiudendo, alcuni eventi di carattere geopolitico hanno minato alle fondamenta l’ordine che si stava erigendo e che è stato formalizzato nei succitati documenti inter-nazionali, con l’effetto nefasto di bloccare sul nascere la convergenza ideologica forgiata nel fuoco della Resistenza contro il nazifascismo e, soprattutto, di trasformare nuovamente l’Europa in un altro “campo di battaglia”.

Tutto è iniziato con scellerata decisione del Presidente statunitense Harry Spencer Truman, succeduto nell’aprile del 1945 a Roosevelt in seguito alla morte prematura di questi, di lanciare la bomba atomica su Hiroshima e Nagasaki, colpite rispettivamente il 6 e il 9 agosto di quell’anno. Le due cittadine sono state distrutte quando già era chiaro che il Giappone fosse un Paese al collasso e in procinto di chiedere la resa: il vero obiettivo dietro l’utilizzo dell’atomica, pertanto, non era quello di sconfiggere il nemico nipponico, quanto piuttosto quello di intimidire l’Unione Sovietica, dimodoché i russi capissero subito quali

fossero i reali rapporti di forza sussistenti tra gli “alleati” e che gli Stati Uniti erano così determinati nelle loro intenzioni che erano pronti a qualsiasi azione¹⁶⁴.

È questo il primo passo compiuto in direzione della costruzione del mondo e dell'Europa bipolare che abbiamo conosciuto durante il periodo della c.d. “Guerra fredda”. Perché è dall'assunzione da parte di Stalin della consapevolezza del «potenziale intimidatorio» e di «pressione politica» costituito dalle bombe atomiche statunitensi, percepite - si ritiene non a torto - come una «minaccia»¹⁶⁵ alla sopravvivenza dell'Unione Sovietica, che è nata come reazione l'idea di Mosca di impegnarsi in un serio programma di produzione di armamenti nucleari.

Il secondo episodio, o meglio, in questo caso, la serie di episodi, che è importante rammentare riguarda la strategia del *containment* messa in pratica dagli Stati Uniti in seguito al ricevimento, il 22 febbraio del 1946, da parte del Segretario di Stato George Catlett Marshall, l'architetto dell'omonimo Piano, del celebre *long telegram* di George Frost Kennan, al tempo *chargé d'affaires* presso l'ambasciata statunitense a Mosca. Altresì nota come “dottrina Truman”, è infatti l'ex vice di Roosevelt ad annunciarla pubblicamente, pronunciando, il 12 marzo del 1947, dinanzi ai membri del Congresso riunito in seduta comune, il suo famoso discorso sui due «stili di vita alternativi»¹⁶⁶ col quale richiedeva l'approvazione dello stanziamento complessivo di 400 milioni di dollari in aiuti economici e militari in favore del governo del Regno di Grecia, impegnato nella repressione dei partigiani comunisti, e di quello turco, che si stava armando in ottica anti-russa, la parola chiave di tale politica è, per l'appunto, “contenimento”. Ma contenimento di cosa? Ovviamente del potere dell'Unione Sovietica e

¹⁶⁴ Così D. LOSURDO, *Fuga dalla storia? La rivoluzione russa e la rivoluzione cinese oggi*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2012, p. 35, sulla scia dello studio di G. ALPEROVITZ, *The Decision to Use the Atomic Bomb and the Architecture of the American Myth*, New York, Knopf, 1995, pp. 313 - 330.

¹⁶⁵ S. PONS, *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale (1917-1991)*, Torino, Einaudi, 2012, p. 194.

¹⁶⁶ *Text on President's Truman Speech on New Foreign Policy*, in *New York Times*, March 13, 1947, p. 2.

dell'avanzata dei comunisti nel mondo e, per quanto più qui ci interessa, in Europa.

Come scritto dallo stesso Kennan in un articolo pubblicato nel luglio del 1947 con lo pseudonimo di “Mr. X” sulla prestigiosa rivista *Foreign Affairs*, nel quale è riprodotto il contenuto del succitato dispaccio diplomatico e dove possiamo trovare condensato il senso del nuovo corso della politica estera americana, occorre che gli Stati Uniti si prodigassero con le loro attività nell’«influenzare [...] gli sviluppi interni della Russia e del movimento comunista internazionale», così da «accrescere enormemente le tensioni sotto le quali la politica sovietica deve operare, imporre al Cremlino un maggiore grado di moderazione e cautela» e «in tal modo promuovere tendenze che alla fine devono trovare il loro sbocco o nella rottura o nell’ammorbidimento del potere sovietico». In sostanza, benché lo stesso autore la definisca una esagerazione, la volontà era di esercitare un autentico *ius vitae ac necis* (nell’articolo in questione sono proprio queste le parole utilizzate, «*power of life and death*») sull’Unione Sovietica e sul movimento comunista nel suo complesso¹⁶⁷.

Per sventare il “pericolo rosso” qualunque mezzo era ritenuto lecito. Nel senso che pur di determinare una «rottura» con i sovietici e le forze comuniste si è giunti alla soglia dell’abiura di quella democrazia che, a parole, l’alleato statunitense voleva difendere, arrivando ad accarezzare l’idea di «adottare strumenti normativi e istituzionali [...] rigorosamente repressivi di istanze di democrazia sociale» e decisamente «più coerenti con quell’autoritarismo che [...] era degenerato nel totalitarismo fascista»¹⁶⁸, la più radicale delle quali, pensando al nostro Paese, è sicuramente il suggerimento formulato per bocca di Kennan,

¹⁶⁷ Citazioni in R. HOFSTADTER – B. HOFSTADTER, *Great Issues in American History*, III, New York, Vintage Books, 1982, pp. 418 - 419. Sul p.to, si veda D. LOSURDO, *Fuga dalla storia? La rivoluzione russa e la rivoluzione cinese oggi*, cit., pp. 32 - 33.

¹⁶⁸ S. D’ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell’ordinamento italiano*, cit., p. 145.

prima delle elezioni generali del 1948, di dichiarare fuorilegge il PCI¹⁶⁹. La messa al bando dei comunisti italiani è una soluzione alla quale i servizi di *intelligence* statunitensi, preoccupati dalla capacità di tenuta della coalizione centrista, pensavano ancora dopo le amministrative del 1951¹⁷⁰. Il sistema elettorale maggioritario usato per le elezioni provinciali e comunali, però, come possiamo ricavare dalla lettura di una delle bozze del Piano Demagnetize-Clydesdale, approvato nella sua versione definitiva nel febbraio del 1952, piaceva molto a Washington, che lo considerava il grimaldello attraverso il quale sarebbe stato possibile «ridurre la rappresentanza comunista in parlamento»¹⁷¹. Per questa ragione si sentiva di consigliarlo caldamente al governo italiano, che vi ha tratto ispirazione per confezionare quella che è passata alla storia come “legge truffa” (l. n. 148 del 1953). Dello stesso tenore si configurano le nonmeno assai poco democratiche raccomandazioni contenute nel piano d’azione appena citato: dall’istituzione di una commissione sostenuta dal governo che esaminasse il legame tra questioni di sicurezza e l’assunzione di lavoratori comunisti, in particolare nelle industrie strategiche e nei servizi pubblici, alla rimozione dei comunisti nelle posizioni amministrative nelle scuole e nelle università, passando per la discriminazione, nell’assegnazione di contratti da parte del governo, nei confronti delle imprese che assumono comunisti, l’approvazione di una legge di controllo sulla stampa “totalitaria” (ebbene sì, è proprio questo il termine impiegato) e di una legislazione limitativa del diritto di sciopero, la redistribuzione degli immobili che durante il crollo del fascismo erano stati

¹⁶⁹ Cfr. M. DEL PERO, *Cia e covert operation nella politica estera americana del secondo dopoguerra*, in *Italia contemporanea*, n. 205, 1996, nt. 42, p. 701.

¹⁷⁰ Cfr. M. DEL PERO, *Stati Uniti e “legge truffa”*, in *Contemporanea*, n. 3, 2003, p. 508.

¹⁷¹ Citazione in M. DEL PERO, *Stati Uniti e “legge truffa”*, cit., p. 510.

occupati dalla CGIL ed il prosciugamento, attraverso la promozione di apposite azioni amministrative e legislative, delle fonti di approvvigionamento del PCI¹⁷².

Lo strumento dotato di maggiore potenziale di *leverage* che è stato adoperato fin da subito dagli statunitensi nel tentativo di spingere la DC a rompere l'unità del fronte antifascista ed isolare i comunisti, assieme ai loro alleati socialisti, è certamente la condizionalità, ovverosia la minaccia di sospensione degli aiuti economici che, già prima che la macchina del Piano Marshall fosse ufficialmente avviata, venivano regolarmente erogati da Washington. L'estromissione dal governo del PCI e del PSI ad opera di Alcide De Gasperi, nel maggio del 1947, pochi giorni prima che il Segretario di Stato Marshall tenesse il suo celebre discorso di inaugurazione dell'anno accademico presso l'Università di Harvard nel quale ha illustrato per la prima volta al pubblico quella che sarebbe diventata la sua "creatura", ne costituisce una prova lampante, alla pari di quanto accaduto all'inizio dello stesso mese in Francia con l'espulsione dei comunisti dal governo tripartito di Paul Ramadier, secondo una dinamica che ha interessato anche altri Paesi del Vecchio continente, come il Belgio e il Lussemburgo¹⁷³. Va da sé che, ottenuto questo risultato, gli Stati Uniti hanno chiarito immediatamente agli esecutivi degli Stati in questione che non un solo dollaro del Piano Marshall sarebbe stato fornito loro qualora i comunisti fossero stati riammessi nel governo¹⁷⁴.

¹⁷² Cfr., ancora una volta, M. DEL PERO, *Stati Uniti e "legge truffa"*, cit., pp. 519 - 510, nonché ID., *Gli Stati Uniti e la "guerra psicologica" in Italia (1948-1956)*, in *Studi Storici*, n. 4, 1998, p. 968.

¹⁷³ Cfr. M. LEFFLER, *The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan*, in *Diplomatic History*, Vol. 12, Issue 3, 1988, p. 281; G. ELEY, *Forging Democracy. The History of European Left (1850-2000)*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2002, p. 302; B. EICHENGREEN, *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2007, p. 67; R. MARTELLI – J. VIGREUX – S. WOLIKOW, *One Hundred Years of History of the French Communist Party: The Red Party*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, p. 104.

¹⁷⁴ Cfr. M. LEFFLER, *The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan*, cit., p. 281.

Il varo del Piano Marshall e la successiva creazione, nell'aprile del 1949, con la stipulazione a Washington del Patto Atlantico, della NATO costituiscono le due componenti più significative, economica, l'una, militare, l'altra, della strategia del *containment* in funzione antisovietica ed anticomunista applicata dagli Stati Uniti in Europa, i primi mattoni a partire dai quali è stato eretto l'ordine euro-nordamericano, su cui riposa la legittimazione della «*Atlantic ruling class*»¹⁷⁵.

Parafrasando il titolo dello straordinario libro di Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State*¹⁷⁶, a conti fatti si può affermare che attraverso il Piano Marshall gli Stati Uniti abbiano allestito un'operazione che ha svolto essenzialmente una funzione restauratrice di stampo analogo a quella che lo storico britannico ha attribuito all'integrazione europea, ma sotto il profilo del sistema socio-economico, realizzando quello che è stato ribattezzato «il salvataggio americano del capitalismo europeo»¹⁷⁷. È questo un punto fondamentale sul quale è opportuno meditare attentamente. Il capitalismo era un sistema tutt'altro che in buona salute e che, soprattutto, godeva di una pessima nomea, risultando «screditato dalla miseria e dalla disoccupazione degli anni della Grande crisi prima, poi dallo scoppio del secondo conflitto mondiale»¹⁷⁸, dei quali era accusato, si crede a buon diritto, di essere stato uno dei principali responsabili. Occorreva quindi escogitare un nuovo modo per rivitalizzare il

¹⁷⁵ K. VAN DER PIJL, *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London, Verso, 1984; D.W. ELLWOOD, *From the Marshall Plan to Atlanticism: Communication Strategies and Geopolitical Narratives*, in V. AUBOURG – G. BOSSUAT – G. SCOTT-SMITH (ed.), *European Community, Atlantic Community?*, Paris, Soleb, 2008, p. 53.

¹⁷⁶ A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State* [1992], II ed., London – New York, Routledge, 2000.

¹⁷⁷ Così L. PANITCH – S. GINDIN, *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, London, Verso, 2012, p. 96.

¹⁷⁸ F. PETRINI, *Integrazione e conflitto. Per una storia materialista dell'integrazione europea*, in *Ventesimo secolo*, n. 48, 2021, p. 17; R. VICKERS, *Manipulating Hegemony. State Power, Labour and Marshall Plan in Britain*, Basingstoke – London, Macmillan, 2000, p. 24.

capitalismo, ridonargli quell'appetibilità che aveva smarrito agli occhi degli europei, così da allontanarli dalle sirene del comunismo.

La soluzione individuata da Washington è consistita nell'esportare ad al di là dell'Atlantico i moderni e altamente tecnologici metodi di produzione e consumo di massa tipici del fordismo e del taylorismo¹⁷⁹, in modo tale da inaugurare anche in Europa quella «politica della produttività»¹⁸⁰ grazie alla quale in patria gli statunitensi erano riusciti, accompagnandola comunque a massicce dosi di repressione, a silenziare la lotta di classe e prevenire l'insorgenza del comunismo. La ricetta si basava sull'imperativo della «crescita» economica, parola magica grazie alla quale si intendeva trasformare «l'antica battaglia tra capitalisti reazionari e lavoratori rivoluzionari in un rapporto costruttivo e dinamico», riconvertendoli in «produttori illuminati e consumatori soddisfatti»¹⁸¹. Detto in maniera molto più prosaica, gli Stati Uniti avevano capito che se volevano rintuzzare l'offensiva lanciata dai social-comunisti con le loro promesse di giustizia sociale e di redistribuzione della ricchezza, vera eresia per i capitalisti, bisognava finanziare gli europei affinché riconvertissero le loro economie in maniera tale da «allargare le dimensioni della torta, rendendo tutti più ricchi in assoluto»¹⁸². Soltanto così, garantendo il miglioramento generalizzato delle condizioni di vita della classe operaia, era possibile pensare di eludere il conflitto redistributivo tra capitale e lavoro. Una tattica quella di cui ci stiamo occupando

¹⁷⁹ Cfr. F. PETRINI, *Save Capitalism, Make Europe! Conflitti politici e integrazione economica nel "lungo ventesimo secolo"*, in *Zapruder. Storie in movimento*, n. 51, 2020, p. 21, nonché A.D. ANDRY, *Social Europe, the Road not Taken. The Left and the European Integration in the Long 70s*, cit., p. 38.

¹⁸⁰ C.S. MAIER, *The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, in *International Organization*, Vol. 21, Issue 4, 1977, pp. 607 – 633.

¹⁸¹ D.W. ELLWOOD, *The Shock of America. Europe and the Challenge of the Century*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 368; ID., *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction* [1992], Routledge, London - New York, 2013, p. 94.

¹⁸² Cfr. F. PETRINI, *Save Capitalism, Make Europe! Conflitti politici e integrazione economica nel "lungo ventesimo secolo"*, cit., p. 21; A.D. ANDRY, *Social Europe, the Road not Taken. The Left and the European Integration in the Long 70s*, cit., p. 38.

che, come abbiamo visto nell'introduzione di questo lavoro, corrisponde grosso modo a quella alla base della c.d. "economia sociale di mercato" messa in atto dal duo Adenauer-Erhard nella Germania Ovest, che, non a caso, è il Paese europeo che più di tutti ha risentito del processo di "americanizzazione" avviato col Piano Marshall.

La creazione della NATO, l'ulteriore decisiva «moss[a]» americana a cui ha fatto seguito la «contromoss[a]»¹⁸³ sovietica della siglatura del Patto di Varsavia, secondo uno schema che, a livello temporale, ricalca quanto accaduto con il varo dell'occidentale Piano Marshall e l'istituzione dell'orientale Cominform, rispondeva a questa esigenza produttivista. Infatti, "esonorando", si fa per dire, gli europei dalla responsabilità di doversi occupare delle questioni della difesa dei loro confini si consentiva ai governi dell'alleanza atlantica di non distrarre preziose quote dei loro bilanci e degli aiuti statunitensi dalle spese destinate alla ricostruzione e all'ammodernamento dei loro sistemi economici.

Vedremo più avanti esattamente quale tipologia di riforme sono state veicolate attraverso la condizionalità del Piano Marshall e come mai si pensa che queste suffraghino l'opinione sostenuta da quanti vi hanno scorto il primo "programma di aggiustamento strutturale" della storia¹⁸⁴. Quello che ci interessa ora approfondire sono le ragioni che hanno sospinto gli Stati Uniti a finanziare la ricostruzione dell'Europa occidentale. Contrariamente a quanto diffusamente ritenuto, i prestiti e le sovvenzioni a fondo perduto concessi da Washington non erano frutto di chissà quale generosità caritatevole. Che non si stesse assistendo ad un esempio di altruismo, quanto piuttosto ad una iniziativa rispondente ad interessi prettamente egoistici, lo dimostra il fatto che, lo si è appena rilevato, correndo in soccorso del capitalismo nel Vecchio continente gli Stati Uniti

¹⁸³ A. CANTARO, *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015, p. 53.

¹⁸⁴ Cfr. J.B. DE LONG – B. EICHENGREEN, *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program of History*, in R. DORNBUSCH – W. NÖLLING – R. LAYARD (eds.), *Postwar Economic Reconstruction and its Lessons for the East Today*, Cambridge, MIT Press, 1993, pp. 189 – 230.

miravano a trovare il modo di blandire i cittadini europei perché non cedessero alle lusinghe del comunismo e di Mosca. A questa motivazione politica, però, se ne aggiungeva un'altra non meno importante, di carattere economico. Foraggiare gli europei affinché sviluppassero al massimo grado le loro capacità produttive, così da rendere sostenibile il consumo di massa che si voleva impiantare ad Ovest dell'Atlantico per il motivo che si è detto, significava anche rassodare le condizioni del proprio sistema economico, che necessitava di un mercato più grande di quello nazionale per rafforzarsi. Ecco perché attraverso il Piano Marshall Washington ha insistito tanto sulla costruzione di un «grande mercato senza barriere»¹⁸⁵ in Europa: al fine di «irrobustire il principale mercato di sbocco per le merci e i capitali statunitensi»¹⁸⁶. Per dirla in breve, utilizzare il Piano Marshall come tonico per l'*export*, di questo si è trattato.

Quanto appena ricostruito getta una luce diversa da quella comunemente osservata sull'avvio del processo d'integrazione europea nel secondo dopoguerra, l'episodio cruciale, alla luce di come si è concretamente strutturata, nella trasformazione dell'Europa in un nuovo "campo di battaglia". Sia chiaro che non si intende misconoscere l'esistenza di tanti e nobili progetti che nel nome del federalismo politico volevano integrare gli Stati del Vecchio continente. Così come non si vuole nemmeno dare al lettore di queste pagine l'impressione che l'idea di una Europa unita sia un prodotto della volontà degli Stati Uniti *tout court*, trattandosi invece di una visione risalente nel tempo. Tuttavia, l'afflato idealistico che anima moltissime ricostruzioni circa l'origine della (dis)avventura comunitaria si crede vada notevolmente ridimensionato. Infatti, esiste uno spessissimo *fil rouge* che collega saldamente il Piano Marshall, la creazione, nel 1949, dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE), che

¹⁸⁵ F. PETRINI, *Americanismo e privatismo. La Confindustria e il piano Marshall*, in *Ventesimo secolo*, n. 13, 2007, p. 117.

¹⁸⁶ F. PETRINI, *Integrazione e conflitto. Per una storia materialista dell'integrazione europea*, cit., p. 16.

gli Stati Uniti concepivano come «il braccio economico della NATO»¹⁸⁷, la stipulazione, nel 1957, del Trattato di Roma con cui è stato istituito il “mercato comune” tra gli *inner Six*, cioè Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, e che si dipana per tutti i lustri successivi del ‘900, fino alla nascita, nel 1993, dell’Unione europea¹⁸⁸. L’integrazione economica dell’Europa (occidentale) non è stato un elemento accessorio, di contorno, della strategia del *containment*, bensì il suo elemento portante. Come è stato ben descritto dalla storiografia più consapevole, nell’opinione degli americani era questa «la strada migliore per conseguire gli interrelati obiettivi economici, politici e strategici della loro agenda»¹⁸⁹ per il secondo dopoguerra. *Repetita iuvant*: mettere all’angolo i comunisti, respingere l’Unione Sovietica e (ri)aprire i mercati che avrebbero rivitalizzato il capitalismo sulle due sponde opposte dell’Atlantico.

Con la nascita della CEE la sinistra social-comunista trovava di fronte a sé una strada tutta in salita, avviandosi a combattere quella che, con lessico gramsciano, è stata definita una «“guerra di posizione”, non cruenta, non violenta, pur se durissima» avente come «posta in gioco i diritti sociali» e «la democrazia non vanificata dalle leggi bronzee del profitto»¹⁹⁰. Una lotta a difesa della dirompente rivoluzione democratico-sociale di cui le Costituzioni antifasciste del secondo dopoguerra sarebbero latrici e delle c.d. “riforme di struttura” che ne avrebbero consentito, e ne consentirebbero tuttora, l’inveramento, contro chi ha tentato di annacquare la portata innovatrice e tramite l’allora CEE, poi CE ed ora UE ambiva, come nelle più classiche delle contro-rivoluzioni, a sterilizzarla, contrapponendogli una diversa concezione di costituzionalismo, quello neo-

¹⁸⁷ M. HOGAN, *The Marshall Plan. American, Britain, and the Reconstruction of Western Europe (1947-1952)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, p. 344.

¹⁸⁸ Cfr. H.A. SCHMITT, *The Path to European Union: From the Marshall Plan to the Common Market*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1962.

¹⁸⁹ M. HOGAN, *The Marshall Plan. American, Britain, and the Reconstruction of Western Europe (1947-1952)*, cit., p. 28.

¹⁹⁰ G. FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, cit., p. 10.

ordo-liberale, la cui realizzazione è passata per l'adozione su larga scala delle c.d. "riforme strutturali".

1.2. Rivoluzione democratico-sociale, "riforme di struttura" e rimozione delle disuguaglianze

Il giornalista statunitense John Reed, dopo essere andato in Messico ad osservare coi suoi occhi la rivoluzione di Emiliano Zapata e Pancho Villa, da cui è scaturita, nel 1917, la prima Costituzione della storia a positivizzare i diritti sociali, si è recato in Russia e ha scritto un'appassionata ed appassionante cronaca in presa diretta della Rivoluzione d'Ottobre che si intitola *Dieci giorni che sconvolsero il mondo*¹⁹¹. Ispirandoci a questo titolo suggestivo, si può affermare che la Costituzione che ne seguì, approvata dal V Congresso panrusso dei Soviet il 10 luglio 1918, ha "sconvolto" il rapporto tra lotta di classe e costituzionalismo per come era venuto fino a quel momento a strutturarsi, donando ai lavoratori di tutto il mondo la speranza che, (anche) grazie al decisivo ausilio del diritto costituzionale, le catene dello sfruttamento alle quali li costringeva la borghesia capitalista potessero essere infrante. In una battuta: la Costituzione non più come strumento di oppressione in mano della classe dominante, bensì strumento di emancipazione al servizio dei subalterni.

In quel testo avanzatissimo, il più delle volte denigrato, altre volte più semplicemente dimenticato, la rivoluzione socialista si faceva Costituzione, dimostrando tutta l'arretratezza del costituzionalismo liberale. Basti pensare che in nessuno degli Stati dell'Occidente capitalistico, salvo che nel Granducato di Finlandia (1905) e nei Regni di Norvegia (1913) e Danimarca (1915), le donne godevano del diritto di voto. Invece, la Costituzione della Repubblica socialista federativa sovietica russa del 1918 colpiva, tra le altre cose, questa orribile

¹⁹¹ J. REED, *I dieci giorni che sconvolsero il mondo* [1919], tr. it., Rizzoli, Milano, 1980.

«clausola d'esclusione»¹⁹² dai diritti politici, proclamando il suffragio universale maschile e femminile (art. 64). La “rivoluzione femminile” era parte integrante di quella “rivoluzione proletaria” che aveva abbattuto l'autoritarismo zarista e che, come recita la Parte I della Costituzione che stiamo esaminando, rubricata “Dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato”, si poneva il fine di “sopprimere qualsiasi forma di sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo, di abolire completamente la divisione della società in classi” e “di reprimere implacabilmente gli sfruttatori” (art. 3). Tale Costituzione ne individuava anche i mezzi idonei, identificandoli con la “socializzazione della terra”, ossia il “trasferi[mento] ai lavoratori, senza alcun riscatto, su basi di uso egualitario [...] di tutto il complesso delle terre” (art. 3, lett. a), e con l'acquisto al “patrimonio nazionale” di “tutte le foreste, il sottosuolo e le acque” (art. 3, lett. b), così come le “fabbriche”, le “officine”, le “miniere”, le “ferrovie” e gli “altri mezzi di produzione e trasporto”(art. 3, lett. c), oltre che le “banche” (art. 3, lett. d).

La rivoluzione bolscevica ha ispirato i migliori tra i rappresentati del movimento operaio in Europa ad emularne l'operato. La repressione nel sangue dell'insurrezione spartachista guidata da Rosa Luxembourg e Karl Liebknecht, barbaramente trucidati per mano dei *Freikorps*, è parsa suonare come un *requiem* per la rivoluzione economica e sociale in Occidente. Eppure, lo spirito radicale della Rivoluzione di Novembre del 1918, scatenata dall'ammutinamento delle forze navali a Kiel, è sopravvissuto al tentativo, sfortunatamente non riuscito, di dare corpo alla “libera Repubblica socialista” proclamata da Liebknecht da uno dei balconi del Castello di Berlino proprio mentre Philippe Scheidemann, futuro cancelliere del Reich, a poche centinaia di metri di distanza, affacciato dal Reichstag, dichiarava la nascita della Repubblica tedesca. Quello spirito, infatti, è stato, se non tutto, almeno in buona parte, insufflato nella Costituzione di

¹⁹² D. LOSURDO, *Fuga dalla storia? La rivoluzione russa e la rivoluzione cinese oggi*, cit., pp. 125-126.

Weimar, approvata l'11 agosto del 1919 dall'Assemblea costituente ivi convocata.

È questa la prima Costituzione dell'Europa capitalista ad aver posto i principi della “*giustizia*” e della garanzia di una “*esistenza degna*” a fondamento della “*vita economica*” della Repubblica (art. 151). Inoltre, è sempre questa la prima Carta costituzionale ad aver desacralizzato la proprietà privata nel Vecchio continente, per, allo stesso tempo, consacrarne la funzione sociale. Come recita l'ultimo comma dell'art. 153, “[l]a proprietà obbliga e il suo uso, oltre che privato, deve essere rivolto al bene comune”. Una formula questa da intendersi nel senso che, nel sistema di Weimar, «la proprietà non ammette un approccio individualista e inviolabile, ma ne sottomette l'esercizio da parte del titolare all'interesse della collettività»¹⁹³. Infatti, non soltanto si statuiva che il legislatore potesse procedere ad espropriazioni nell'interesse collettivo, benché con riserva d'indennizzo (art. 153, co. 1), ma si apriva esplicitamente alla possibilità di una “*socializzazione*” della proprietà, e cioè al trasferimento in regime di “*proprietà collettiva*” delle imprese private (art. 156, co. 1). Da ultimi, ma non di certo per importanza, vanno ricordati l'istituzione del sistema dei consigli (art. 165), finalizzato alla creazione di un sistema di “*democrazia economica*”, e il riconoscimento di una corposa serie di diritti sociali fondamentali: dal diritto al lavoro (art. 157) al diritto alla disoccupazione (art. 163), passando per il diritto di associazione sindacale (art. 159), il diritto all'assistenza sociale (art. 161) e il diritto all'abitazione e a godere di un patrimonio corrispondente ai bisogni della famiglia (art. 155).

Sappiamo bene che l'ambizioso programma economico-sociale della Costituzione di Weimar non è mai stato messo in pratica. Eppure, non si può non riconoscere, rimanendone ammaliati, la «forza dirompente», le «valenze trasformatrici, realmente e durevolmente rivoluzionarie» che, nonostante tutto,

¹⁹³ G. ARRIGO, *Teoria e ideologie politiche e sindacali nella Repubblica di Weimar. Dalla “democrazia consiliare” alla “democrazia economica*, cit., p. 95.

quel documento, «potenziale culla della rivoluzione democratica e socialista in Europa» e di una vera «rivoluzione costituzionale»¹⁹⁴, recava con sé. Perché se con l'avvento del nazi-fascismo calava il sipario sulla grandiosa stagione innescata dalla Rivoluzione russa e da quella tedesca, il fiume carsico della rivoluzione in Occidente ha continuato silenziosamente a scavare, per riemergere zampillando con le Costituzioni antifasciste del secondo dopoguerra, che a quella fonte si sono abbeverate a piene mani.

Qui entra in gioco la Costituzione italiana della (quasi) “Repubblica democratica dei lavoratori”, come recitava un emendamento proposto a più riprese in sede di Assemblea Costituente da Togliatti, la quale, pur accettando il capitalismo, nel tentativo di superarlo e di «realizzare progressivamente una democrazia che rendesse credibili uguaglianza e diritti di ogni persona», ha deciso di «dota[re] [...] la parte più debole del conflitto», i lavoratori, «delle armi necessarie per non soccombere»¹⁹⁵ dinanzi ai prenditori di lavoro e accaparratori di plusvalore. La prova lampante ci è fornita dallo stesso articolo 1, co. 1, Cost.: “[l]’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”. Infatti, benché l’articolo in esame non riproduca la formulazione togliattiana, solo a patto di voler aderire a concezioni svalutative dalla scelta “rivoluzionaria”, nella prospettiva della storia del costituzionalismo, di fondare una Repubblica sul lavoro, si può essere portati a ritenere che visto che «è il lavoro a causare il tipo di ordinamento che veniva fondato» nel 1948 «dire lavoro» non «è dire lavoratore e lavoratrice»¹⁹⁶.

Che quella proclamazione *in apicibus* parli direttamente dei lavoratori ce lo confermano, in seconda battuta, le tante disposizioni costituzionali in tema di

¹⁹⁴ G. FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, cit., p. 6.

¹⁹⁵ G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006, p. 205.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

diritti sociali specificatamente dedicate alla tutela della dignità del lavoro. Abbiamo l'art. 35, co. 2, che impone alla Repubblica di curare *“la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori”* e l'art. 36, co. 1, che sancisce il diritto per il *“lavoratore”* ad *“una retribuzione proporzionata alla quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa”*, e co. 3, che stabilisce che *“il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite”*. Abbiamo poi l'art. 37, che parifica la condizione della *“donna lavoratrice”* a quella del *“lavoratore”* sul piano dei *“diritti”* e della *“retribuzione”*, e l'art. 38, che sanziona il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro e per i *“lavoratori [...] in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia”* e *“disoccupazione volontaria”*. Senza dimenticare l'art. 43, dove troviamo scritto che *“a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, [...] determinate imprese o categorie di imprese [...] a comunità di lavoratori”*, e l'art. 46, che riconosce *“il diritto dei lavoratori a collaborare nella gestione delle aziende”*. Come è evidente, tutte disposizioni che dimostrano lo spiccato «protagonismo»¹⁹⁷ dei/le lavoratori/trici all'interno del sistema costituzionale della Repubblica italiana.

Altra prova significativa ci è offerta dall'art. 4, co. 1, Cost., che recita: *“la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”*. Tale disposizione, nell'obbligare (perché di «obbligo costituzionale»¹⁹⁸ si tratta, basandosi su di una norma precettiva, e non una norma meramente programmatica) la Repubblica al perseguimento del pieno impiego rende manifesta la predilezione della Costituzione italiana nei confronti di chi per sopravvivere è costretto a vendere

¹⁹⁷ L. RONCHETTI, *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, cit., p. 3.

¹⁹⁸ Così O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, p. 4.

la propria forza-lavoro rispetto a chi di quel lavoro se ne approfitta, nel senso che ne trae profitto, e che, assecondando i suoi “naturali” interessi di classe, si adopera per la creazione e il mantenimento di un sistema di sottoccupazione o di disoccupazione strutturale. Infatti, le politiche di «stabilizzazione»¹⁹⁹ connesse alla logica produttivista a cui abbiamo fatto riferimento, il pieno impiego, redditi più alti, lo Stato sociale e tutto ciò che lo circonda, nella prospettiva dei capitalisti sono soltanto una eccezione, una soluzione di momentaneo ripiegamento a cui ricorrere *in extremis*, quando cioè il “pericolo rosso” si fa più concreto e tangibile.

Ed era proprio questo il caso dell’Europa del secondo dopoguerra. Un contesto quello del capitalismo dei «Trenta gloriosi»²⁰⁰ nel Vecchio continente che, è importante rimarcarlo, corrobora, e non sconfessa, la vitalità e la veridicità della lezione marxiana circa il ruolo di “motore della storia” assolto dalla lotta di classe. Nel senso che, lo sappiamo bene, se fosse dipeso dalla borghesia capitalista e dai suoi azzecagarbugli liberali lo Stato sociale con le sue istanze e politiche redistributive non avrebbe mai visto la luce e se, invece, così è stato lo si deve innanzitutto alla capacità di mobilitazione politica e sociale delle classi subalterne e dei loro rappresentati²⁰¹.

Come ci insegna l’economista polacco Michal Kalecki, i capitalisti nel lungo periodo sono portati ad osteggiare la piena occupazione e le politiche economiche necessarie a sostenerla, *in primis* il ricorso al *deficit spending* keynesiano, a cui le Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, si pensi, ad esempio, al nostro art. 81 Cost. nella sua versione originale, cioè quella

¹⁹⁹ C.S. MAIER, *The Two Post-War Eras and the Conditions for Stability in the Twentieth Century Western Europe*, in ID., *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 153 – 184; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 99.

²⁰⁰ J. FOURASTIÉ, *Les Trentes Glorieuses: ou la Révolution Invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

²⁰¹ Cfr. D. LOSURDO, *La lotta di classe. Una storia politica e filosofica* [2013], Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 5.

precedente alla riforma del 2012, hanno aperto le porte, ripudiando in modo netto l'assolutismo del principio del pareggio di bilancio di epoca liberale. O meglio, a risultare loro invise sono precisamente le «trasformazioni politiche e sociali» da queste indotte. Infatti, con la «stabilizzazione del pieno impiego [...] il licenziamento» cessa di funzionare come «misura disciplinare». In conseguenza di ciò, «la posizione sociale» dei prenditori di lavoro finisce per risultare «sminuita», mentre i lavoratori acquistano progressivamente una maggiore «sicurezza di sé» e una crescente «coscienza di classe». Il che a sua volta genera una «tensione politica» più accentuata, connessa ai sempre più intensi «scioperi per un salario più alto e per il miglioramento delle condizioni di lavoro» che i lavoratori a quel punto tendono a farsi meno remore ad intraprendere. E una situazione simile non è conveniente per i capitalisti, i quali, all'opposto «apprezza[no]» di gran lunga, seguendo quanto «l'istinto di classe dice loro», «la “disciplina nelle fabbriche” e la “stabilità politica”». Per i capitalisti, conclude lapidariamente Kalecki, «la disoccupazione è parte integrante di un sistema capitalistico “normale”»²⁰². Dunque, se una Costituzione prescrive al legislatore di adottare politiche finalizzate al raggiungimento della piena occupazione è chiaro che nel conflitto tra capitale e lavoro questa si schieri a fianco del secondo, e non del primo.

A questo proposito, volendo dare importanza alle parole della Costituzione del 1948, si invita il lettore di queste pagine a fare un conteggio delle volte in cui, nel testo costituzionale così come redatto dai costituenti, compare il lemma “lavoro” (o “lavoratore/rice”), e quanto volte compaiono termini quali “capitale”, “mercato” e “concorrenza”. Ebbene, mentre il primo ricorre in più di una ventina di passi, le seconde non sono mai menzionate. Certo, questo non elimina il dato incontestabile che il sistema economico

²⁰² M. KALECKI, *Political Aspects of Full Employment*, in *Political Quarterly*, 1970, pp. 324, 326, citato in O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, cit., p. 278.

costituzionalmente prescritto, o più precisamente, accettato, è pur sempre di tipo capitalistico. Epperò, proprio i due articoli che ci fanno pervenire a questa conclusione, ovverosia gli artt. 41 e 42 Cost., sono gli stessi articoli che hanno domato gli *animal spirits* dell'iniziativa economica privata e la «terribile»²⁰³ proprietà privata. Infatti, l'art. 41 stabilisce che l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale» (co. 2) e che, proprio affinché «possa essere coordinata e indirizzata a fini sociali», essa è sottoposta a «programmi e controlli» (co. 3), mentre l'art. 42 sancisce l'esistenza di «limiti» al «godimento» della proprietà privata, posti «allo scopo di assicurarne la funzione sociale» (co. 2), ammettendo, al contempo, che possa essere «espropriata [...] per motivi di interesse generale» (co. 3).

Infine, abbiamo il già analizzato art. 3, co. 2. È questa, senza ombra di dubbio, la più “rivoluzionaria” disposizione della nostra Carta costituzionale. Difatti, non è un caso se, nell'analizzarla, parte della dottrina, si pensa a ragione, vi ha riconosciuto «la parafrasi normativa delle conclusioni del *Manifesto* del 1848 di Marx e di Engels»²⁰⁴. D'altronde, proprio questa norma rivela la natura profonda di quel testo «socialmente avanzato» intriso di «principi progressivi»²⁰⁵ che è la nostra Costituzione. Una Costituzione che, se è vero che, come ammesso dallo stesso Togliatti in Assemblea costituente, non stava realizzando il socialismo²⁰⁶, nondimeno delineava una «democrazia» già «impregnata di

²⁰³ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 1981; A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2020, p. 716.

²⁰⁴ G. FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2019, p. 115; G. BUCCI, *Il materialismo storico come metodo della riflessione costituzionalistica di Salvatore D'Albergo*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, n. 1, 2022, nt. 40, p. 43; L. RONCHETTI, *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, cit., p. 7.

²⁰⁵ A. PESENTI, *La struttura sociale dell'economia della Costituzione e lo sviluppo italiano*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, III, Rapporto sociali e economici*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 287.

²⁰⁶ Cfr. G. FERRARA, *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti e Berlinguer*, cit., pp. 106-108.

socialismo»²⁰⁷: una «democrazia economica e sociale» che si presta a fare da «ponte verso il socialismo»²⁰⁸, potendo contare su di una Costituzione che gli ha messo a disposizione tutti gli strumenti perché al socialismo si possa transitare pacificamente, come la giuspubblicistica più avanguardista, ci si riferisce ovviamente all’eccezionale libro di Carlo Lavagna, *Costituzione e socialismo*, ha brillantemente dimostrato attraverso una puntuale e rigorosa analisi del testo costituzionale del 1948²⁰⁹.

Le Costituzioni, però, non camminano da sole. Anzi, più la loro portata è emancipatoria e più necessitano di essere sorrette perché possano trovare applicazione. E allora la missione rivoluzionaria, ossia la rimozione delle disuguaglianze sociali, consegnata alla Repubblica italiana e alle altre Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, tantopiù in un contesto quale quello che si è dianzi analizzato, la summenzionata “guerra di posizione” à la Gramsci, necessitava di uno strumento che ne consentisse l’attuazione in maniera graduale, ma duratura. L’idea delle “riforme di struttura” nasceva esattamente per rispondere a questa esigenza, almeno ove le si interpretino nella loro accezione più radicale, che, però, anche chi, si ritiene con un gesto comunque meritevole di apprezzamento, ha recentemente scelto di riportarle al centro del dibattito pubblico, dopo anni di oblio, non pare propenso a voler recuperare²¹⁰.

Le “riforme di struttura” non sono riforme qualunque, riforme tanto per, riforme purchessia. E nemmeno sono riforme che puntano a trovare un accomodamento col capitalismo, per renderlo più tollerabile, più “umano”. Non

²⁰⁷ A. ALGOSTINO, *La democrazia costituzionale come programma per la “sinistra” attraverso gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021, p. 60.

²⁰⁸ G. BUCCI *Brevi note sul modello culturale di democrazia economico-sociale recepito dalla Costituzione italiana*, in *I Battelli del Reno*, 2021, pp. 3, 5; ID., *I riflessi della concezione ordinovista del potere sociale dal basso nel modello di democrazia economico-sociale recepito dalla Costituzione italiana*, in *Ordines*, n. 1, 2022, p. pp. 138, 140

²⁰⁹ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, il Mulino, 1977.

²¹⁰ Si veda A. RONCAGLIA, *Il potere. Una prospettiva riformista*, Roma-Bari, Laterza, 2024.

sono riforme che aggiustano, ritoccano o correggono. Le riforme di struttura, per usare una pregnante espressione di André Gorz, sono «riforme non riformiste»²¹¹, riforme che cioè incidono in profondità sulle strutture del sistema capitalistico e sui rapporti che da queste traggono origine nella prospettiva di un loro superamento, come ben esplicitato nella relazione tenuta da Togliatti all’VIII Congresso del PCI (1956) e da quella tenuta da Riccardo Lombardi al XXXIV Congresso del PSI (1961).

Le riforme di struttura sono quelle riforme che mirano all’instaurazione in via permanente di un «controllo sociale e politico del sistema di accumulazione privata della ricchezza»²¹² per piegarlo agli obiettivi e ai bisogni dei/lle lavoratori/trici, così da elevarne il potere politico, economico e sociale, oltre che aumentarne il benessere materiale. Sono riforme a tutto campo, che connettono tutte le varie dimensioni del vivere sociale, e sono riforme essenzialmente redistributive, perché sono preordinate alla condivisione del potere con chi, nella società capitalista, ne è di norma sprovvisto e perché risultano finalizzate alla suddivisione, secondo criteri egualitari, della ricchezza socialmente prodotta, ma individualmente e iniquamente ripartita. In poche parole, riforme che “rivoluzionano”, ribaltandolo, lo *status quo* su cui si regge il capitalismo.

In definitiva, per dirla con Jean Jaurès, definiamo riforme di struttura quelle riforme che perseguono «l’evoluzione rivoluzionaria»²¹³ del sistema capitalistico in senso socialista: una “rivoluzione nella legalità”, da intendersi non più come «rottura», ma piuttosto come «processo»²¹⁴. Una rivoluzione che si compie un passo dopo l’altro, una riforma alla volta, valorizzando al massimo

²¹¹ Citazione in P. GINSBORG, *Le riforme di struttura nel dibattito tra gli anni Cinquanta e Sessanta*, in *Studi storici*, nn. 2-3, 1992, p. 654.

²¹² S. D’ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, cit., p. 25.

²¹³ J. JAURÈS, *Evoluzione rivoluzionaria*, in ID., *Studi Socialisti*, tr. it., Milano-Palermo-Napoli, 1903, pp. 153 – 229.

²¹⁴ M. GAMBILONGHI, *Governare lo sviluppo: il PCI e la programmazione economica negli anni Sessanta*, in *Materialismo Storico*, n. 1, 2017, p. 331.

grado gli elementi progressivi di cui pullulano le Costituzioni democratico-sociali del secondo dopoguerra, figlie, è bene ricordarlo ancora una volta, della lotta popolare antifascista e della lotta dei subalterni per il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale.

Per diversi lustri la sinistra social-comunista dell'Europa occidentale ha seguito con coerenza il programma delle riforme di struttura. Una strategia che, nonostante tutte le difficoltà incontrate, è stata in grado di condurre a risultati importanti per i lavoratori e lavoratrici. Quanto all'Italia, giusto per rievocarne alcuni, non ci si può esimere dal citare lo Statuto dei Lavoratori, la scala mobile e la riduzione dell'orario lavorativo²¹⁵. Ovvio che, data la vittoria della “controrivoluzione” neoliberista degli ultimi decenni, è palese che qualcosa sia andato storto. Tuttavia, quello che urge qui mettere in risalto, non è tanto quanto fatto dall'avversario di classe, che, molto semplicemente, fa il suo. Il punto, sul quale conviene riflettere con attenzione, è un altro, ossia il fatto che più che di una sconfitta di quella strategia, ci sembra più corretto dire che si dovrebbe parlare di un suo abbandono²¹⁶.

Benché per ogni Paese il momento del voltafaccia si sia consumato in un momento diverso, non potrà sfuggire all'osservatore più accorto che l'adesione al libero mercato e la rinuncia ad organizzare e promuovere la lotta di classe da parte dei partiti del movimento operaio del Vecchio continente si sono intrecciate con l'accettazione del programma neoliberista dei trattati europei. Così, ad esempio, è stato per la socialdemocrazia tedesca con il Congresso di Bad Godesberg del 1959, che segnava l'accettazione della CEE²¹⁷. E così è stato per i socialisti francesi con la svolta rigorista e austeritaria del 1983 di Francois

²¹⁵ Cfr. P. INGRAO, *Masse e potere*, Editori Riuniti, Roma, 1977.

²¹⁶ Cfr. G. BUCCI, *Brevi note sul modello culturale di democrazia economico-sociale recepito dalla Costituzione italiana*, cit., p. 8.

²¹⁷ Cfr. M.A. WILKINSON, *Material Constitution Tradition in Western Marxism*, in M. GOLDONI – M.A. WILKINSON (eds.), *Cambridge Handbook of Material Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023, p. 39.

Mitterand, la cui rinuncia ad attuare l'ambizioso e radicale programma di politiche espansive grazie alle quali era riuscito, nel 1980, a conquistare l'Eliso è figlia della capitolazione del suo governo di fronte a quanto imposto dalla creazione, avvenuta nel 1979, del Serpente monetario europeo (SME)²¹⁸.

Anche l'Italia non si è sottratta a questa coincidenza. Se l'“eurocomunismo” del segretario del PCI Enrico Berlinguer poteva considerarsi un rinnovamento nella continuità di quell'uropeismo polemico di marca «anti liberale»²¹⁹, o, più precisamente, anti-liberista, che, coerentemente con l'iniziale rifiuto del mercato comune europeo, una volta che questo è divenuto una realtà rispetto alla quale non avrebbe avuto senso autoescludersi, il PCI ha da sempre avuto come riferimento (lo esemplifica bene il titolo, *Europeismo democratico*, di un celebre articolo del 1963, pubblicato sul settimanale *Rinascita*, di Togliatti²²⁰), gli esiti di questa nuova strategia sono stati opposti rispetto a quelli immaginati dai due maggiori *leader* del partito operaio più forte d'Occidente. Le “riforme di struttura” a cui, un giorno, attraverso le comunità europee, si sperava di poter porre mano²²¹ non sono mai diventate il punto di riferimento delle classi dirigenti europee, legate, invece, ad un altro concetto di riforme, le c.d. “riforme strutturali”, le quali, a dispetto della somiglianza nel nome, puntano in tutt'altra direzione: quella del «totalitarismo del capitale»²²², non certo quella della

²¹⁸ Cfr. B. EICHENGREEN, *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, cit., pp. 288 – 290.

²¹⁹ E. ALESSANDRONI, *Economicismo o dialettica? Un approccio marxista alla questione europea*, in *marxismo-oggi.online*, 25 agosto 2018, https://www.marxismo-oggi.it/saggi-e-contributi/saggi/275-economicismo-o-dialettica-un-approccio-marxista-alla-questione-europea#_ftn150

²²⁰ P. TOGLIATTI, *Europeismo democratico*, in M. MAGGIORANI – P. FERRARI (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti (1945-1984)*, Bologna, il Mulino, 2005.

²²¹ Si veda P. TOGLIATTI, *Federalismo europeo?*, in M. MAGGIORANI – P. FERRARI (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti (1945-1984)*, cit., p. 268.

²²² G. FERRARA, *L'Europa di Berlinguer e quella che si è realizzata*, in P. CIOFI – G. LOPEZ (a cura di), *Berlinguer e l'Europa. I fondamenti di un nuovo socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 2016, p. 128.

costruzione, come auspicato da Berlinguer, di una «Europa dei popoli e dei lavoratori»²²³.

1.3. *Controrivoluzione neo(-ordo-)liberale, “riforme strutturali” e rimozione degli ostacoli all’esercizio delle libertà economiche*

Nella premessa di questo lavoro si accennava al fatto che, da diverso tempo, in dottrina, sta riscuotendo un certo successo la tesi secondo la quale i Trattati e il diritto derivato europei recherebbero un’impronta pluralistica sotto il profilo socioeconomico. Questo significa che, invece di essere ascrivibile ad una sola dottrina economica e sociale che lo avrebbero segnato *ab origine*, incanalandolo lungo un percorso univoco ed obbligato, il diritto primario e secondario dell’Unione europea avrebbe accolto al suo interno più visioni e teorie, conciliandole in una sorta di compromesso che, a seconda dei momenti, può declinarsi in una direzione piuttosto che in un’altra, ma senza inficiare la possibilità che il legislatore sovranazionale sia giuridicamente abilitato ad intraprendere una via diversa. Sebbene si concordi con l’idea che non tutto il diritto europeo sia sussumibile esclusivamente entro il paradigma neoliberale, esistendo sicuramente aree di competenze dell’Unione europea che a quella concezione sono, se non aliene, quantomeno, più distanti di altre, si pensi, ad esempio, della politica agricola comune, si ha comunque notevoli difficoltà a comprendere come si possa ritenere che i Trattati europei contengano ricette socioeconomiche così tanto variegata, buone per tutti i palati ed i gusti, diciamo.

²²³ Citazione in P. CIOFI, *La scelta di Berlinguer: un nuovo socialismo per un’Europa dei popoli e dei lavoratori*, in ID. – G. LOPEZ (a cura di), *Berlinguer e l’Europa. I fondamenti di un nuovo socialismo*, cit., p. 13.

Il corredo genetico dell'Unione europea è prepotentemente «liberista»²²⁴. D'altronde, come definire altrimenti un'organizzazione che, lo rilevava argutamente a suo tempo Massimo Severo Giannini, ha come suo scopo istitutivo non la rimozione degli ostacoli socio-economici che limitano l'uguaglianza tra i cittadini, bensì la creazione di un “*mercato comune*” (art. 2 TCEE) basato sulla “*eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*” (art. 3, lett. c, TCEE)²²⁵? E ancora, come inquadrare diversamente un'organizzazione che, come dimostra l'assai modesto ruolo riconosciuto alla politica sociale dal Trattato CEE²²⁶, disciplinata al Titolo III della Parte Seconda, nasce affetta - e a riconoscerlo è stato un ex giudice della Corte di Giustizia, una figura non proprio tacciabile di antieuropeismo o sovranismo - da una «frigidità sociale» senza pari, non ambendo in alcun modo a «riformare le condizioni dell'uomo che vende la sua forza lavoro»²²⁷, ma che, semmai, come ci si appresta a vedere, è finita per contro-riformarle? Certo, il liberismo dell'epoca, che veniva fondamentalmente recepito dal Trattato di Roma, era un liberismo, si potrebbe dire ispirandoci alle riflessioni dell'economista ungherese Karl Polanyi²²⁸, «*embedded*»²²⁹, cioè integrato, incorporato, imbrigliato, catturato entro un quadro politico, istituzionale e sociale che lo conteneva, o che, perlomeno, non lo fomentava. Un liberismo sicuramente molto meno feroce di quello sfrenato degli anni Venti e di quello *ultras* che a partire dall'inizio degli anni Ottanta, in seguito alla vittoria di

²²⁴ Così R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 11.

²²⁵ Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 41.

²²⁶ Cfr. W. STREECK, *Progressive Regression: Metamorphoses of European Social Policy*, in *New Left Review*, Issue 118, 2019, p. 120.

²²⁷ G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA. VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e nell'ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 1988, pp. 24, 26.

²²⁸ K. POLANYI, *La grande trasformazione* [1944], tr. it., Torino, Einaudi, 2010.

²²⁹ S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 49 – 56.

Margaret Thatcher in Inghilterra e di Ronald Reagan negli Stati Uniti, ha iniziato a spadroneggiare nuovamente a livello mondiale. Tuttavia, non c'è alcuna profonda alterità tra queste declinazioni di liberismo, in quanto fanno tutti parte della medesima sostanza, sicché il passaggio dall'uno all'altro risulta molto meno oscuro e molto più lineare di quanto non possa sembrare in prima battuta.

Se tale liberismo contenuto ha potuto germogliare durante il “trentennio glorioso” non è per gentile concessione delle varie borghesie capitaliste e delle loro classi dirigenti. Come si è già rilevato, un capitalismo più blando, meno integralista e disponibile, seppur solo in minima parte, ad aprirsi alle rivendicazioni dei lavoratori, migliorandone le condizioni materiali di vita, era il prodotto della strategia individuata allora per ammansire la classe operaia e i suoi rappresentanti fintantoché questi non avessero perso il loro mordente e l'egemonia effettiva materialmente esercitata da costoro, nonostante la collocazione all'interno del blocco capitalista euro-atlantico, non si fosse dissolta.

Nell'ambito della redazione delle Costituzioni nazionali del secondo dopoguerra i liberisti erano stati «sconfitt[i]»²³⁰, o comunque avevano trovato ben poco spazio, considerato che i testi di quelle Carte rivoluzionarie hanno infranto tutti i *taboo* possibili e immangiabili, in un contesto che è pur sempre quello della vigenza di un regime economico capitalistico, del vecchio costituzionalismo liberale, a partire dalla socializzazione della proprietà, passando per la proclamazione del principio di eguaglianza sostanziale, fino ad arrivare al ripudio del pareggio di bilancio. E allora, allo scopo di recuperare il terreno perduto, è l'ambito sovranazionale sul quale gli incalliti amanti del vecchio ordine liberale, che doveva essere ricreato *ex novo*, hanno deciso di puntare fortemente, riuscendo nell'intento di porre le libertà economiche fondamentali e la libera “concorrenza” (art. 3, lett. f, TCEE) alla base della

²³⁰ M. DANI – A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare il costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, cit., p. 304.

costruzione comunitaria²³¹. Il fallimento del progetto di Trattato costitutivo della Comunità politica europea (1953-1954) ha agevolato questo tipo di operazione, che ha trovato soddisfazione con la creazione, poco dopo un lustro, della CEE, con la quale si sono prese le distanze anche da quei blandi tratti di dirigismo che pure erano presenti nel Trattato con cui era stata istituita la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi nel 1951. Anche se, a ben vedere, già in questo primo trattato si poteva trovare scolpita *in nuce* l'essenza del neo(-ordo-)liberismo che avrebbe presto predominato, ossia il perseguimento di «fini liberistici» mediante il ricorso a «mezzi dirigistici»²³².

Eppure, per i neo(-ordo-)liberali non è stato così facile, nel senso che non era pensabile che quanto era stato così faticosamente approntato a livello nazionale venisse immediatamente messo fuori gioco dalla macchina comunitaria. Benché non nella loro totalità, la stragrande maggioranza degli ingredienti liberisti del ricettario eurounionale erano presenti fin dal Trattato CEE del 1957, il che spiega, tra l'altro, perché il passaggio dal succitato liberismo imbrigliato al liberismo, per dirla con lo storico canadese Quinn Slobodian, «*encased*»²³³, cioè incastonato nell'impalcatura delle istituzioni sovranazionali, dalle quali riceve protezione e sostegno, sia potuto avvenire senza troppe complicazioni. Tuttavia, il loro dosaggio era comunque tale che il nascente mercato comune non era in grado, almeno per il momento, di impedire ai legislatori nazionali di mantenere fede ai fondamentali compiti sanciti dalle proprie Costituzioni democratico-sociali.

²³¹ Cfr. A.J. MENÉNDEZ, *Incompatible Constitutional Paths? Making (Constitutional) Sense of the Existential Crisis of the European Union*, in M. DANI – M. GOLDONI – A.J. MENÉNDEZ (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, cit., p. 292.

²³² E. PATERLINI, *Il mercato comune del carbone e acciaio e la posizione dell'Italia*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 1955, p. 26.

²³³ Q. SLOBODIAN, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge – London, Harvard University Press, 2018, pp. 1 - 26.

Le non poche «cautele»²³⁴ che circondavano la disciplina normativa riservata dal Trattato CEE alla libera circolazione dei capitali ci offre utilissime indicazioni in tal senso. Infatti, sebbene quel Trattato, nell'intento di costruire il famoso mercato comune europeo, proclamasse la mobilità di tutti i quattro fattori produttivi, alla libertà di circolazione dei capitali era riconosciuto uno *status* inferiore, venendo trattata, come scrive Rowi Abdelal, alla stregua di un «cittadino di seconda classe»²³⁵. Tale impressione trova conforto nella prudenza a cui era improntata la formulazione dell'art. 67 TCEE²³⁶, che nel prevedere l'abolizione delle restrizioni alla libera circolazione dei capitali ne circoscriveva comunque la portata prescrivendo che ciò dovesse avvenire “*gradatamente*” e “*nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune*”. Un esito questo non affatto causale, ma frutto di una convinzione assai diffusa all'epoca dei Trenta gloriosi a proposito del fatto che qualora gli Stati membri avessero optato per una loro liberalizzazione, per così dire, *d'emblée*, ciò avrebbe comportato una intollerabile fuga della ricchezza nazionale, poiché sarebbe stata compromessa la tenuta dei loro regimi fiscali²³⁷, rendendo dunque impossibile erigere un serio Stato sociale.

Mutuando una formula un po' sbrigativa, ma indubbiamente efficace, di Robert Gilpin, si potrebbe affermare che se «Smith» - peraltro, come si è appena visto, ridimensionato, azzoppato - «regnava all'estero», tale circostanza non insidiava il primato di «Keynes all'interno»²³⁸ degli Stati. Anzi, di più. Si può affermare che l'«Europa» del tempo era una organizzazione che seppur «liberale

²³⁴ G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multivel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2008, p. 15.

²³⁵ Così R. ABDELAL, *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Cambridge - London, Cambridge University Press, 2007, p. 48.

²³⁶ Cfr. M. BENVENUTI, *Ancora su diritto europeo e (smantellamento dello) Stato sociale: un accostamento per inadvertance?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013, p. 6.

²³⁷ Cfr. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p.

²³⁸ R. GILPIN, *Politica ed economia delle relazioni internazionali* [1987], Bologna, il Mulino, 1990, p. 473.

consentiva, agli Stati che lo avessero voluto», di adottare politiche non soltanto di segno diverso, come, per l'appunto, quelle keynesiane, ma addirittura di segno diametralmente opposto, ammettendo cioè che gli Stati membri potessero persino assumere connotati «socialisti»²³⁹. Ecco, solo a patto di ragionare entro questa prospettiva, si può discettare, e lo si può fare, a questo punto, a buon diritto, di «ambivalenza»²⁴⁰ del processo di integrazione economica europea delle origini, o di una sua natura pluralistica.

Lo scenario che si è appena descritto è rimasto tale per tutto il corso degli anni Sessanta e quasi tutti gli anni Settanta, un ventennio di stallo sul piano dell'avanzamento del processo integrativo, come viene solitamente dipinto della dottrina più tradizionale, quasi addolorata che non si fosse potuto completare fin da subito il “mercato comune” trasformandolo in un “mercato unico”, e che per questo viene spesso e volentieri giudicato negativamente, ma che, ove osservato con lo sguardo analitico qui proposto, rappresenta, invece, la fase storica più luminosa delle comunità europee, che pur non essendo ispirate, tanto allora come oggi, ai principi del costituzionalismo democratico-sociale, se non erano proprio congeniali al suo libero estrinsecarsi a livello nazionale, almeno non lo ostacolavano. Difatti, siamo ancora in una epoca in cui dal diritto europeo si poteva ricavare una disciplina (relativamente) neutrale del regime di proprietà, tanto che quelle che oggi sono considerate delle vere proprie eresie alla luce dei Trattati e del diritto derivato, quali gli aiuti di stato e la nazionalizzazione delle industrie strategiche e delle reti infrastrutturali, erano pratiche all'ordine del giorno²⁴¹. E per quanto concerne le celeberrime quattro libertà economiche, al

²³⁹ Così O. CHESSA, *C'è posto in Europa per il costituzionalismo democratico-sociale?* in E. MOSTACCI – A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, Rogas, 2021, p. 53.

²⁴⁰ M. DANI, *Openness, Purposiveness, and the Realignment of the EU and the Democratic and Social Constitutional State*, in *German Law Journal*, Vol. 24, Issue 7, 2023, p. 1111.

²⁴¹ Cfr. A.J. MENÉNDEZ, *Incompatible Constitutional Paths? Making (Constitutional) Sense of the Existential Crisis of the European Union*, cit., p. 292.

tempo, non venivano interpretate come diritti sostantivi autonomi, ma piuttosto come operazionalizzazioni del diritto formale a non vedersi discriminati in base alla nazionalità di cui all'art. 7 TCEE, nel senso che la normativa europea non prescriveva in che modo gli Stati dovessero disciplinare le loro economie, quali specifiche misure adottare, bensì si limitava a chiedere loro di estendere agli attori economici non nazionali il medesimo trattamento riservato a quelli nazionali²⁴².

La conversione del diritto europeo dal succitato liberismo imbrigliato al successivo «liberismo sovversivo»²⁴³, tale perché preordinato al ribaltamento del rapporto tra pubblici poteri e mercato, o, se si vuole, tra politica ed economia, caratterizzante il periodo del “trentennio glorioso”, di modo che non fossero più primi a controllare e indirizzare il secondo, bensì l'inverso, non è avvenuta in un solo colpo. Si è trattato di un processo piuttosto articolato, che è constatato di diversi *step* e che ha visto coinvolti nei panni di corifei più soggetti istituzionali, in *primis* Corte di Giustizia e Commissione.

Ben prima della sottoscrizione dell'AUE, frutto dell'emersione in seno al Consiglio europeo di quella «coalizione centrista»²⁴⁴ riunitasi sotto l'egida della conservatrice Thatcher, del socialista Mitterand e del cristiano-democratico Helmut Kohl (all'epoca rispettivamente Primo ministro inglese, Presidente della Repubblica francese e Cancelliere della Repubblica Federale di Germania), il cui collante era costituito dalla convinzione circa la bontà dell'idea di procedere alla liberalizzazione del mercato europeo dei capitali, è stata la Corte di Giustizia ad imprimere al diritto europeo una curvatura sempre più spiccatamente liberista e ad intradarla lungo un moto di sviluppo di stampo marcatamente competitivo-

²⁴² Cfr. *ivi*, pp. 293-294.

²⁴³ Cfr. M. RHODES, 'Subversive Liberalism': Market Integration, Globalization and the European Welfare State, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, Issue 3, 1995, pp. 384 ss.

²⁴⁴ A. MORAVCSIK, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in *International Organization*, Vol. 45, Issue 1, 1991, pp. 52-53.

concorrenziale. È vero che, in un primo momento, come possiamo ricavare dalle sentenze *Van Gent & Loss* (1963) e *Costa* (1964), entrambe espressive di una concezione del mercato (ancora) non scorporato dalla politica e dalla società²⁴⁵, i giudici lussemburghesi erano parsi inclini ad elaborare una interpretazione delle quattro libertà economiche ossequiosa della visione moderata suesposta, che le concepiva essenzialmente come una concretizzazione del dianzi citato divieto di discriminazione in base alla nazionalità. Da tale impostazione, però, la Corte di Giustizia ha preso congedo con la sentenza *Cassis de Dijon* del 1979. Infatti, giungendo a dichiarare in contrasto con il principio della libera circolazione delle merci di cui all'art. 30 TCEE la legge della Germania Ovest che, senza discriminare tra prodotti nazionali o importati, escludeva dalla commercializzazione, e, dunque, dall'importazione, liquori aventi una gradazione alcolica che la francese *crème de cassis* non possedeva, e ciò allo scopo di tutelare le aspettative del consumatore medio tedesco, garantendogli di non essere ingannato da esportatori e rivenditori che attraverso etichettature arbitrarie potrebbero contrabbandare un certo tipo di articolo per un altro, i giudici lussemburghesi hanno deciso di rimpiazzare il proprio consueto canone interpretativo con uno «*obstacle based*»²⁴⁶.

Come ben descritto da Joseph Weiler, nella pronuncia *Cassis de Dijon* è possibile ravvisare «un intrinseco pregiudizio conservatore, o, quantomeno, una presunzione in favore del libero scambio» da parte dei giudici lussemburghesi, i quali, interpretando l'art. 30 TCEE (attuale art. 34 TFUE) come se riconoscesse che ogni bene prodotto conformemente le leggi di uno Stato membro deve essere ammesso sul mercato di ogni altro Stato membro, hanno dato vita ad «un *ethos* secondo il quale qualunque ostacolo al libero commercio è in qualche misura

²⁴⁵ Cfr. M. GOLDMANN, *The Great Recurrence: Karl Polanyi and the Crises of the European Union*, in *European Law Journal*, Vol. 23, Issue 3-4, 2017, p. 277.

²⁴⁶ Così M. DANI, *The EU Transformation of the Social State*, in D. FERRI – F. CORTESE (eds.), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, cit., p. 35.

improprio e necessita di essere giustificato»²⁴⁷. Ed è così che, a partire da questa sentenza, per effetto di quel principio di mutuo riconoscimento ivi proclamato dalla Corte, in base al quale gli Stati importatori sono, per l'appunto, tenuti a riconoscere gli *standard* regolativi in base ai quali le merci sono prodotte e commercializzate nello Stato membro di origine, che le libertà economiche hanno iniziato ad essere concepite come «componenti autosufficienti di un ideale sovranazionale di libertà» tutta «negativa e individualista», divenendo oggetto, man mano che il principio in questione è stato progressivamente esteso a tutti i fattori di produzione, di un processo di assolutizzazione in forza del quale «un qualsiasi ostacolo frapposto» da un qualsivoglia atto legislativo nazionale «all'esercizio di una qualsiasi libertà economica» deve di norma ritenersi censurabile in quanto «violazione del diritto comunitario»²⁴⁸.

Il potenziale eversivo di un siffatto modo di intendere le libertà economiche, per le enormi pressioni competitive che il mercato finisce inevitabilmente per esercitare sui governi degli Stati membri, sospingendoli a varare leggi sempre più permissive e sempre meno garantiste, e cioè, in parole povere, a deregolamentare le proprie economie, è stato immediatamente fiutato dalla Commissione²⁴⁹. Lo testimonia la Comunicazione sulla sentenza *Cassis de Dijon* del 1980, con cui Palazzo *Berlaymont* ha ben palesato la volontà di fare del mutuo riconoscimento l'architrave della propria strategia di armonizzazione delle legislazioni nazionali²⁵⁰. Non è difatti un mistero che è in questo principio che la

²⁴⁷ J.H.H. WEILER, *The Constitution of the Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods*, in P. CRAIG – G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, I ed., Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 363.

²⁴⁸ A.J. MENÉNDEZ – E.J. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze, Firenze University Press, 2012, p. 156 (corsivo originale).

²⁴⁹ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano, Franco Angeli, 2023, pp. 136-137.

²⁵⁰ Cfr. *Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, il 20 febbraio 1979, nella causa 120/78 («Cassis de Dijon»)*, 3 ottobre 1980.

Commissione ha intravisto il grimaldello attraverso cui poter spingere con decisione sull'acceleratore della c.d. "integrazione negativa", ovverosia sull'eliminazione delle barriere normative statali all'esercizio delle libertà economiche, a discapito di quella c.d. "positiva", cioè sulla regolazione - si suppone, ma non per forza - contenitiva delle summenzionate libertà per via politico-legislativa, il cui spazio, in questa strategia, veniva drammaticamente compresso, risultando vincolato agli angusti parametri fissati dal rigoroso *test* di proporzionalità circa le motivazioni alla base delle eccezioni opponibili dagli Stati membri elaborati nella sentenza *Cassis de Dijon*²⁵¹. D'altro canto, quest'ultima strada risultava particolarmente impervia in considerazione del fatto che, al tempo, la ricomposizione dei molteplici e divergenti interessi degli Stati membri in sede legislativa doveva passare per la regola dell'unanimità (art. 100 TCEE), che è tanto più difficile da soddisfare quanto più rilevante è, per le sue ricadute politiche, economiche e sociali, la materia oggetto di regolazione. Ed era proprio questo il caso della libera circolazione dei capitali *ex art.* 67 TCEE, che i governi nazionali avevano attuato con estrema parsimonia, resistendo alle pressioni esercitate dalla Commissione²⁵². Lo comprovano le due direttive di inizio anni Sessanta, la 921/60 CEE e la 63/21/CEE, che oltre ad escludere un ampio novero di capitali dalla libera circolazione, stabilivano che i controlli che erano stati rimossi, in caso di impatto negativo sulla politica economica nazionale, avrebbero potuto essere reinstaurati²⁵³.

²⁵¹ Cfr. *Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, il 20 febbraio 1979, nella causa 120/78 («Cassis de Dijon»)*, cit., p. 3. Sul p.to, si veda R. SCHÜTZE, *European Union Law*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 135.

²⁵² Cfr. C.J. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012, nt. 45, p. 130, cui *adde* J. SNELL, *Free Movement of Capital: Evolution as a Non-Linear Process*, in P. CRAIG – G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 582.

²⁵³ Cfr. M. DANI, *Openness, Purposiveness, and the Realignment of the EU and the Democratic and Social Constitutional State*, cit., p. 1113.

La predilezione di Palazzo *Berlaymont* nei confronti dell'integrazione negativa è stata ribadita con la redazione del *Libro bianco sul completamento del mercato interno* del 1985²⁵⁴, documento dalla cui lettura si ricava agevolmente che l'idea di edificare un mercato politicamente modellato e controllato avrebbe dovuto cedere il passo a quella di un mercato fondato sul mutuo riconoscimento delle regolamentazioni nazionali²⁵⁵. Infatti, è tale principio ad essere stato ivi definitivamente elevato a fulcro di una strategia all'interno della quale è chiaramente indicato che, *pro futuro*, all'armonizzazione si sarebbe potuto ricorrere soltanto per abbattere le barriere alla libera circolazione non sopprimibili alla luce della dottrina *Cassis de Dijon*²⁵⁶, il che, qualora non fosse chiaro, ne suggellava la rifunzionalizzazione da mezzo per l'elaborazione di politiche comuni a strumento per ridurre le opportunità degli Stati di addurre legittime giustificazioni alle proprie scelte in materia regolatoria, ossia a strumento di rimozione delle *market barriers*²⁵⁷. In questo senso vanno interpretate le 297 direttive che avrebbero dovuto essere adottate per soddisfare, entro il 31 dicembre 1992, l'obiettivo della "saldatura dei singoli mercati degli Stati membri in unico grande mercato"²⁵⁸. In sostanza, un'armonizzazione che altro non è che una forma di integrazione negativa mascherata da integrazione positiva, in quanto basata su una legislazione liberalizzatrice²⁵⁹, o quella che

²⁵⁴ *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo* (Milano, 28-29 giugno, 1985), COM(85) 310 def.

²⁵⁵ Cfr. A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, Vol. 14, Issue 5, 2013, p. 477.

²⁵⁶ Cfr. *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, cit., par. 65, p. 18. Sul p.to, si veda P. CRAIG, *The Evolution of the Single Market*, in C. BARNARD – J. SCOTT (eds), *The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises*, Oxford – Portland, Hart Publishing, 2002, p. 12.

²⁵⁷ Cfr. S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, cit., p. 237.

²⁵⁸ *Il completamento del mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo*, cit., p. 5.

²⁵⁹ W.F. SCHARPF, *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a Social Market Economy*, in *Socio-Economic Review*, Vol. 8 Issue 2, 2010, pp. 221, 225.

potremmo definire, si perdoni il neologismo (soltanto apparentemente) ossimorico, una “regolazione deregolamentatrice”, perfetta per edificare un “mercato interno” che è tale soltanto da un punto di vista nominalistico.

Un mercato per essere considerato “interno” necessita di avere come presupposto una unità statale, non *in fieri*, bensì già realizzata, che non esisteva a quel tempo, come pure oggi, tra l’altro. E allora non sarebbe poi così peregrino ritenere che l’espressione in questione designasse molto più semplicemente il superamento di quel mercato comune, che, benché, come si è visto, contemplasse già in origine la libera circolazione dei capitali, si era concretizzato nell’istituzione di una mera unione doganale (art. 3, lett. a, b, e art. 9 TCEE), e la sua conversione in un mercato in cui tutti i fattori produttivi potessero realmente circolare in libertà. Non a caso, sfogliando il documento *de quo*, balza subito all’occhio che l’elemento qualificante tale mercato “unico” o “interno”, come viene alternativamente chiamato all’interno del succitato Libro bianco, o, comunque, suo «ingrediente vitale»²⁶⁰, era proprio la libera circolazione dei capitali.

Questa prospettiva trova conferma nella sottoscrizione, nel 1986, da parte dei Capi di Stato e di Governo, dell’AUE, sancite, per l’appunto, la nascita di un “mercato [...] senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali” (art. 14 TCE, ripreso alla lettera dall’odierno art. 26 TFUE). E difatti, tale trattato ha sì previsto l’adozione della regola della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, ma soltanto per le deliberazioni concernenti il mercato interno, perché, evidentemente, era quello l’obiettivo cruciale da doversi conseguire, mentre in relazione a quelle materie che qualora fossero state sottoposte ad un simile cambio avrebbero potuto dotare le CE di un primo strumentario keynesiano, si pensi all’armonizzazione delle disposizioni in materia fiscale e ai diritti e agli

²⁶⁰ J. SNELL, *Free Movement of Capital: Evolution as a Non-Linear Process*, cit., p. 582.

interessi dei lavoratori subordinati (art. 95 TCE), sono rimaste vincolate alla regola dell'unanimità. Il risultato? Mentre l'integrazione positiva, in generale, stentava a decollare, è diventato incredibilmente molto più facile legiferare al fine di liberalizzare le economie nazionali, come certificato dall'adozione della direttiva 1988/361/CE, l'atto con cui sono stati effettivamente rimosse tutte le ultime restrizioni alla libera circolazione intracomunitaria dei capitali²⁶¹.

L'idea di una integrazione completamente piegata al mercato, tutta protesa ad innalzarlo a valore assoluto, nel senso etimologico del termine, *absolutus*, cioè sciolto, libero, da qualsivoglia vincolo di appartenenza territoriale e sociale (in una battuta, la prospettiva di un processo integrativo imperniato su di un mercato rigorosamente «*disembedded*»²⁶²) ha trovato consacrazione nel Trattato di Maastricht del 1992, col quale è stata fondata l'Unione economica e monetaria (UEM). Indicazioni a dir poco eloquenti in tal senso ci vengono fornite proprio dalla libera circolazione dei capitali, visto che il Trattato di Maastricht oltre ad aver trasformato quella che, come si è visto, fino a poco tempo prima era ancora, tutto sommato, una assai modesta libertà economica in un diritto soggettivo in piena regola, le ha conferito una «caratterizzazione davvero sconfinata»²⁶³. Perché questo? Perché nel nuovo mercato interno europeo, «*sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali*» non soltanto «*tra gli Stati membri*», ma persino, si badi bene, «*tra Stati membri e paesi terzi*» (art. 56 TCE, attuale art. 63, par. 1, TFUE). Una formulazione dai toni oltremodo intransigenti quella della disposizione appena citata il cui senso della dismisura è il preclaro specchio dell'intensità con cui, attraverso questo esiziale tornante storico del

²⁶¹ Cfr. M. DANI, *Openness, Purposiveness, and the Realignment of the EU and the Democratic and Social Constitutional State*, cit., p. 1115.

²⁶² Così A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, cit., p. 482.

²⁶³ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., p.

processo di integrazione, la «controrivoluzione del capitale»²⁶⁴ si è manifestata a livello sovranazionale.

Quanto convenuto nella piccola cittadina dell'Olanda meridionale ha definitivamente oscurato qualsivoglia residuo spiraglio di pluralismo ancora emanante dalla costituzione economica europea. Infatti, se, come si è visto, la «decisione politica complessiva concernente la natura e la forma del processo economico»²⁶⁵ sovranazionale compiuta a Roma 45 anni addietro era già stata una scelta «in favore del libero mercato»²⁶⁶ e della congiunzione dei sottostanti sistemi nazionali entro un «ordine competitivo»²⁶⁷, l'art. 102 A del Trattato di Maastricht (art. 98 TCE), ora riprodotto testualmente agli artt. 120 e 127 TFUE, prescrivendo che “*la Comunità*” e, assieme ad essa, “*gli Stati membri [...] sono tenuti ad agire nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza*”, non ha solamente ulteriormente ribadito, precisandola in maniera inequivocabile, tale scelta di campo, ma, soprattutto, l'ha pure estesa dalla sfera microeconomica del mercato interno a quella macroeconomia della politica monetaria e di bilancio²⁶⁸. Questo, in sostanza, è il significato da ascrivere all'istituzione di una Banca centrale europea indipendente, all'affidamento in capo a questa istituzione di nuovo conio del compito di provvedere al mantenimento della “*stabilità dei prezzi*” (art. 105 TCE, attuale art. 127 TFUE) e all'imposizione in capo agli Stati membri dell'obbligo di “*prezzi stabili*” e “*assicurare finanze pubbliche e condizioni monetarie sane*” (art. 4

²⁶⁴ G. FERRARA, *Gli effetti istituzionali della controrivoluzione del capitale*, in *Alternative per il Socialismo*, 2015, p. 79.

²⁶⁵ F. BÖHM, *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1933, p. 107.

²⁶⁶ K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Paper LAW 2012/28, p. 2.

²⁶⁷ R. COLLIAT, *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, in *European Law Journal*, Vol. 18, Issue 1, 2012, p. 8.

²⁶⁸ Cfr. O. CHessa, *C'è posto in Europa per il costituzionalismo democratico-sociale?*, cit., p. 52.

TCE, attuale art. 119, co. 3, TFUE) e del dovere di “*evitare disavanzi pubblici eccessivi*” (art. 104 TCE, attuale art. 126, par. 1, TFUE), la cui osservanza è stata parametrata al rispetto dei valori del 3 per cento del rapporto tra il *deficit* e il PIL e del 60 per cento del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, secondo quanto stabilito dal Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Maastricht.

Nell’odierno dibattito dottrinario si registra sempre più la tendenza a ridimensionare la portata destabilizzante degli sviluppi intercorsi nel campo del diritto primario dell’Unione europea rispetto al modello socio-economico accolto nella stragrande maggioranza delle Costituzioni degli Stati membri, ora cercando di far passare l’idea che un mercato in aperta e libera concorrenza costituisca una «componente» tutto sommato «naturale di un modello costituzionale di economia ‘sociale’»²⁶⁹, ora tentando di interpretare il principio del pareggio di bilancio alla stregua di una delle tradizioni costituzionali comuni *ex art. 4 TUE*²⁷⁰. Tuttavia, va ricordato che gli effetti a dir poco dirompenti della normativa varata con il Trattato di Maastricht erano ben noti a quel pezzo di classe dirigente euro-nazionale che ha svolto un ruolo di primo piano nella sua stesura e che, peraltro, non ha mai tenuto veramente nascosto che la disciplina in questione fosse stata confezionata appositamente per «cancellare dal nostro» e dagli altri ordinamenti nazionali «la visione dirigistica» e «la nozione di economia mista»²⁷¹ che li connotava, assieme a tutto quello strumentario di politiche progressive, come la «programmazione economica», il «principio di gratuità diffusa», la «scala mobile (con la sconfessione del principio di recupero automatico dell’inflazione reale passata e l’aggancio della dinamica retributiva all’inflazione programmata)», i controlli sulla «mobilità dei fattori produttivi», una forte «presenza dello Stato

²⁶⁹ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario* [1993], in ID., *Scritti scelti*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 280, nt. 26.

²⁷⁰ Cfr. G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, pp. 7 ss.

²⁷¹ G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana* [1993], Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 389.

nel sistema del credito e nell'industria»²⁷², che avevano reso possibile l'edificazione dello «Stato sociale»²⁷³. È stato Guido Carli, all'epoca Ministro del Tesoro del Governo italiano, e in tale veste coinvolto nella Conferenza intergovernativa nel corso della quale è stato negoziato il Trattato di Maastricht, ad ammetterlo con estrema franchezza nelle sue memorie, stupendosi della leggerezza con cui, nel nostro Paese, la notizia dell'entrata in vigore del trattato in esame, dal quale, rilevava il tecnocrate democristiano, non sarebbe potuto che derivare un «mutamento sostanziale, profondo, [...] di carattere “costituzionale”»²⁷⁴, era stata accolta dalla classe politica e dall'opinione pubblica.

Con l'allestimento di tale quadro normativo, che il Trattato di Lisbona non ha di certo mitigato, ma semmai ribadito, chiarendo, ancora una volta, che la vera «ragion d'essere» dell'Unione europea si identifica con la difesa della «dottrina del capitalismo liberista»²⁷⁵, si è proceduto a codificare, conferendogli il massimo grado di normatività, quel «terribile» trittico di principi, ossia «libertà economiche» assolutizzate in un'unica e più vasta libertà economica non bilanciabile con altri interessi (che poi è quella capitalista dei proprietari dei mezzi di produzione), «finanze pubbliche sane» e «libera concorrenza»²⁷⁶, la cui definitiva consacrazione a livello di diritto primario ha posto fine al mezzo secolo di scontro tra modelli di costituzionalismo che si è ripercorso in queste pagine. Una combinazione micidiale, che ha sancito una volta per tutte la vittoria, nell'ambito di quel “campo di battaglia costituzionale europeo” che si è provato

²⁷² *Ivi*, p. 436.

²⁷³ *Ivi*, p. 435.

²⁷⁴ *Ivi*, p. 436.

²⁷⁵ G. FERRARA, *L'Europa cui aneliamo*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, Giappichelli, 2016, p. 974.

²⁷⁶ A.J. MENÉNDEZ, *La “terribile” costituzione materiale dell'Unione europea*, in *Critica Marxista*, n. 1, 2024, p. 24.

per sommi capi a ricostruire, del filone neo(-ordo-)liberale su quello democratico-sociale.

Se, come si analizzerà più approfonditamente in seguito, per l'Italia è a partire da questo frangente che un certo riformismo neoliberale *made in EU* è stato assunto come stella polare dell'azione di governo, in quanto imposto come condizione necessaria, innanzitutto, per entrare a far parte dell'UEM e, poi, per rimanervi in posizione paritaria con gli altri membri, a ben vedere, la richiesta di adottare specifiche riforme *market-friendly*, con tutti i summenzionati corollari, è una costante della storia dell'Unione europea. La parola "riforma", espressione di un lessico nobilissimo che appartiene *in toto* alla storia del movimento operaio e alla lunga battaglia per l'emancipazione da questo condotta, allorché è stato risucchiato nel buco nero del diritto europeo attraverso il dispositivo della condizionalità, ha perso tutto il suo potenziale progressivo, assumendo una connotazione fortemente regressiva, per non dire reazionaria.

Di colpo, tale termine, che un tempo indicava «un piano di cambiamento [...] in direzione di una maggiore uguaglianza sociale», ha incominciato ad avere «il sapore amaro, e il senso cattivo, di progetto di ristabilimento della gerarchia sociale, della disuguaglianza, del capitalismo senza più moderazione o vincoli» e «dell'assolutezza del diritto di proprietà»²⁷⁷. Vale a dire non più riforme per ampliare i diritti, promuovere solidarietà, ridurre le differenze di *status* sociale e di reddito e tentare di superare il capitalismo, bensì controriforme per restringere i diritti, fomentare la competizione tra gli individui, ampliare l'iniqua redistribuzione delle risorse per mezzo del mercato e alimentare con forza la «logica capitalistica dell'accumulo e dello sfruttamento»²⁷⁸.

²⁷⁷ M. LA TORRE, *Miseria del costituzionalismo globale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2017, p. 35; A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020, pp. 23 – 24.

²⁷⁸ U. MATTEI, *Contro riforme*, cit., p. 8.

Le prime, sulle quali ci si è già abbondantemente soffermati, sono le “riforma di struttura”, tipiche del costituzionalismo democratico-sociale, le seconde sono le “riforme strutturali”, proprie del costituzionalismo neo(-ordo)liberale. Cosa hanno in comune queste due tipologie di riforme, che ne giustifica, se vogliamo, la simile denominazione? L’attitudine di entrambe a produrre cambiamenti incisivi e duraturi sulle strutture economiche e sociali esistenti attraverso l’utilizzo strategico del diritto e dei suoi dispositivi, ma in due direzioni diverse. Le riforme di struttura, come si è detto, ambiscono a rivoluzionare, in senso eminentemente progressivo, lo stato di cose esistenti, mentre le riforme strutturali mirano a ribaltarlo per portare indietro l’orologio della storia, ossia allo scopo di restaurare i privilegi degli *have* a discapito degli *have-nots*. Al principale *medium* attraverso il quale queste riforme sono state, e continuano ad essere, dispensate nel contesto dell’Unione europea, ovverosia la condizionalità, sono dedicate le riflessioni contenute nel prossimo capitolo.

CAPITOLO II

INTEGRATION BY NEOLIBERAL CONDITIONALITY ALIMENTARE IL “MERCATO DELLE RIFORME” DELL’UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 2.1. La condizionalità nell’Unione europea: un “*federalizing tool*” hayekiano e non così democratico?; 2.2. Dal Piano Marshall alla Comunità economica europea: mettere in moto la “macchina per la liberalizzazione”; 2.3. La fine dei “Trenta gloriosi” e l’allargamento a Sud: lo smantellamento della costituzione socialista portoghese nata dalla Rivoluzione dei Garofani; 2.4. Il Trattato di Maastricht e la costruzione dell’Unione economica e monetaria: radicalizzazione del “vincolo esterno” e riforme (auto-)imposte in Italia; 2.5. “*Big Bang Enlargement*” ed ipocrisia dei criteri di Copenaghen: esportazione antidemocratica di liber(al)ismo nell’Europa post-comunista e reazione populista; 2.6. L’euro-crisi, la nuova *governance* economica europea e l’incubo del “liberalismo autoritario”: *Troika* e *debellatio* della Repubblica ellenica.

2.1. *La condizionalità nell’Unione europea: un “federalizing tool” hayekiano e non così democratico?*

Benché si concordi con quanti sono restii a ragionare di «forma di Stato» quando si tratta di descrivere l’Unione europea, preferendo parlare - e il motivo, giunti a questo punto, lo si intuisce facilmente - di «forma mercato»²⁷⁹, non si può negare che, seppur tra mille contraddizioni, l’integrazione europea abbia dato

²⁷⁹ C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, Giappichelli, 2008.

l'abbrivio ad un effettivo «*federalizing process*»²⁸⁰ e che, quindi, di federazione, seppur non in senso stretto, si possa comunque discorrere. Cionondimeno, è opinione piuttosto diffusa che l'Unione europea costituisca un *unicum* nel campo delle federazioni, non trovandosi nulla nel panorama mondiale degli enti federati che possa esserle effettivamente assimilato. L'assenza di una vera unione fiscale, oltre che politica, e la compresenza di un mercato e di una moneta unici sono il suo tratto distintivo, che spingono a qualificarla, volendo trovare una definizione specifica, come un ente “para-” o “quasi-federale”. Una federazione “dimidiata”, diciamo, con la quale, come da più parti rilevato, è sembrata materializzarsi la profezia sul federalismo interstatale neoliberale formulata da Hayek nel lontano 1939²⁸¹.

Nel saggio *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, apparso originariamente sulla rivista *New Commonwealth Quarterly*, e poi ripubblicato come capitolo conclusivo del suo *Individualism and Economic Order*²⁸², il vate mondiale del neoliberismo ci offre una dettagliata lezione in tema di *design* costituzionale, spiegandoci la sua personale idea di federazione: una federazione il cui principale scopo, in coerenza con quelle che oramai sappiamo essere le idiosincrasie dell'autore, cioè la pianificazione e il socialismo, pare essere quello di inibire il governo nazionale dell'economia, ovverosia rendere vano ogni

²⁸⁰ B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012; P. CARROZZA, *I rapporti fra centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in ID. – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 763 ss.

²⁸¹ Così, ad esempio, P. ANDERSON, *The New Old World*, London - New York, Verso, 2009, pp. 30 - 31; W. STREECK, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism* [2013], engl. transl., London - New York, Verso, 2014, pp. 98 - 103; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., pp. 455 - 459; A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, cit., pp. ; H. LOKDAM, *Beyond Neoliberal Federation? The Ideological Shade of the Eurozone's Constitutional Order after the Eurozone Crisis*, in J. KOMÁREK (ed.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, cit., pp. 296 ss.

²⁸² F.A. VON HAYEK, *The Economic Conditions of Interstate Federalism* [1939], in ID., *Individualism and Economic Order*, III ed., Chicago, The University of Chicago Press, 1958, pp. 255 - 272.

tentativo da parte degli Stati appartenenti a tale supposta federazione di agire contro i principi del libero mercato e della concorrenza, costringendoli a realizzare politiche che a tale principi siano interamente informate.

Ebbene, secondo Hayek, tra i «grandi vantaggi» derivanti dall'istituzione di una federazione va annoverato quello per cui con essa «cesserebbero tutti gli impedimenti alla libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali»²⁸³. E per quale motivo, viene spontaneo chiedersi, questo dovrebbe essere giudicato positivamente? Perché, scrive a chiare lettere Hayek, in tal modo si «limita in massima parte la portata», ovverosia i margini di intervento, «della politica economica dei singoli stati» membri, considerando che, a quel punto, diventerebbe chiaramente impossibile per loro ingerirsi nel processo di determinazione dei prezzi²⁸⁴. Il che, per forza di cose, farebbe sì che «l'Unione divent[i] in un mercato unico»²⁸⁵, all'interno della quale gli Stati che vi aderiscono, col passare del tempo, «non saranno più in grado di perseguire una politica monetaria indipendente», tanto che, con molta probabilità, le banche centrali nazionali finiranno per essere riorganizzate alla maniera di un «sistema di Riserva Federale»²⁸⁶.

Già queste prime considerazioni lasciano sbalorditi, per non dire esterrefatti, se si pensa all'assoluta precisione con cui, in poco meno di cinque pagine, Hayek è stato in grado di prevedere il percorso evolutivo delle comunità europee, dalla costituzione, con il famoso AUE, del mercato unico fino alla creazione, con il Trattato di Maastricht, del sistema europeo di banche centrali (SEBC) con a capo la BCE. L'abilità di vaticinatore di Hayek non si è però fermata qui, essendogli riuscito anche di pronosticare la specifica tipologia di riforme adottabili nel contesto di una federazione interstatale come quella che

²⁸³ *Ivi*, p. 255.

²⁸⁴ *Ivi*, p. 258.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ *Ivi*, p. 259.

l'Unione europea è venuta ad incarnare. Riforme che, stando alla descrizione dell'economista austriaco, sembrano corrispondere alle "riforme strutturali" che abbiamo imparato a conoscere, non essendo finalizzate a porre al riparo i più deboli dalla spietatezza delle dinamiche di mercato e a redistribuire le risorse disponibili secondo una logica, se non egualitaria, almeno solidaristica.

Difatti, nel summenzionato saggio troviamo scritto che in questa ipotetica federazione, nel cui ambito un «qualsiasi mutamento in una qualsiasi parte dell'Unione nelle condizioni di produzione di qualsiasi merce [...] influenz[a] ovunque i prezzi» e un «qualsiasi mutamento nelle opportunità d'investimento o nella remunerazione del lavoro in qualsiasi parte dell'Unione influenz[a] [...] l'offerta e il prezzo del capitale e del lavoro in tutte le altre parti dell'Unione»²⁸⁷, è certo che «sarà difficile produrre persino le discipline concernenti i limiti al lavoro dei fanciulli o all'orario di lavoro»²⁸⁸. Così come, in un simile contesto, risulta praticamente impossibile anche solo immaginare che «il contadino francese sia disposto a pagare di più il suo fertilizzante per aiutare l'industria chimica britannica» oppure che «l'impiegato della *city* di Londra» acconsenta «di pagare di più le sue scarpe o la sua biciletta per aiutare l'operaio [...] belga»²⁸⁹. Senza poi dimenticare la questione della pressione fiscale sul ceto proprietario, che in una federazione così strutturata deve necessariamente essere poco elevata, visto che ogni tentativo di aumentare le tasse, sottolinea Hayek, «spingerebbe il capitale [...] altrove»²⁹⁰.

Insomma, è questa la grande suggestione hayekiana: una federazione concepita per essere un catalizzatore di riforme finalizzate a rimuovere tutti gli ostacoli al dispiegamento della libertà di mercato. O detto altrimenti, una federazione neoliberale che funziona, come è stato perspicuamente ribattezzato,

²⁸⁷ *Ivi*, pp. 258 – 259.

²⁸⁸ *Ivi*, p. 260.

²⁸⁹ *Ivi*, p. 262.

²⁹⁰ *Ivi*, p. 260.

a mo' di implacabile «mercato delle riforme»²⁹¹. Ma allora, in un simile contesto, è davvero ragionevole supporre che la condizionalità operi, secondo quanto avviene nei contesti autenticamente federali, come uno strumento al servizio del diritto pubblico dell'economia, con tutti i suoi corollari in materia di interventismo statale orientato al perseguimento dell'uguaglianza sostanziale tra i cittadini, o non è invece più sensato aspettarsi che essa si atteggi a dispositivo *à la* FMI, orientato alla promozione della logica di mercato? Tanto più se si considera che, come osservato da Hayek con parole capaci di spegnere le speranze di tutti coloro che ritengono ancora che l'attuale assetto dell'Unione europea costituisca una stadio intermedio lungo un percorso evolutivo che dovrebbe necessariamente presto condurla a tramutarsi in uno Stato federale in piena regola, tale federazione è essenzialmente basata sul fatto che le «funzioni che gli Stati non riescono più ad esercitare», *in primis* «pianificazione e regolazione», non devono essere assunte dal governo centrale della federazione²⁹².

Che dire? Un quadro, quello descritto dall'economista neoliberale, che ritrae con estrema nitidezza lo stato in cui attualmente versa, e, purtroppo, nel quale si crede continuerà a versare, nonostante le novità recate dal *Next Generation EU* e dal *Recovery and Resilience Facility*, l'Unione europea con la sua mera *governance*, e non un *government*, in campo economico. *Governance* che, soltanto in apparenza, col pretesto di realizzare un “*coordinamento*” (art. 4 TCE, attuale art. 119, par. 1, TFUE) tra gli Stati membri, mantiene intatti i loro poteri in materia economica e fiscale, ma che, in realtà, li comprime a tal punto da annullarli quasi completamente, senza che tali poteri vengono acquistati dal livello federale²⁹³.

²⁹¹ Vedi nota 129.

²⁹² F.A. VON HAYEK, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, cit., p. 261.

²⁹³ Cfr. A. SOMMA, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2023, pp. 161 ss.,

La condizionalità, della quale l'Unione europea è con gli anni finita a fare un utilizzo sempre più sregolato, al limite, come da taluni osservato, dell'ubriacatura²⁹⁴, una volta risucchiata nel vortice del “mercato delle riforme”, diventa uno strumento ancor più insidioso e, si perdoni il termine, subdolo di quanto già non lo sia di per sé. Infatti, conviene rammentare che se è vero che, come si è già anticipato, la condizionalità è un istituto di uso comune nei contesti genuinamente federali, non è men vero che, persino in questi contesti, la condizionalità abbia dato adito a numerose controversie circa la legittimità del suo impiego, per tutte le ragioni che ora andremo ad elencare.

Si consideri, per il suo valore paradigmatico, l'insegnamento offertoci dall'esperienza statunitense, ove la Corte Suprema è dovuta intervenire con fermezza attraverso la messa a punto, con la sentenza *Dole* (1987), di uno specifico *test* al fine di porre dei limiti all'impiego dei *conditional spending programmes*, così da scongiurare il pericolo che si dia luogo a quei fenomeni di indebita coercizione a cui gli stessi possono facilmente mettere capo²⁹⁵. Infatti, come riconosciuto nell'ormai risalente sentenza *Davis* (1937), “*gli incentivi finanziari*” offerti dal livello federale via condizionalità “*possono essere così coercitivi da superare il punto in cui la*” legittima “*pressione [...] si trasforma in*” ingiustificata “*costrizione*”²⁹⁶. O, addirittura, come più recentemente rilevato dal giudice Roberts nel caso *Sebelius* (2012), con una formula dal tono sicuramente tranciante, ma a cui va attribuito il merito di aver reso con estrema chiarezza l'idea di quanto la condizionalità, nonostante la sua apparante innocuità

nonché O. CHessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 457.

²⁹⁴ Cfr. W. JACOBY – J. HOPKIN, *Drunk on Conditionality. The Move to Coercive Conditionality in the EU Periphery*, Conference Paper – EUSA, Miami, 4 May 2017, poi pubblicato, in versione rimaneggiata ed aggiornata, col titolo di *From Lever to Club. Conditionality in the European Union During Financial Crisis*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, Issue 8, 2020, pp. 1157 -1177.

²⁹⁵ *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203, 1987.

²⁹⁶ *Steward Machine Co. v. Davis*, 301 U.S. 548, 1937, p. 550.

di strumento dialogico, fondato sulla mera persuasione, e non, invece, sulla imposizione di condotte a mezzo di norme giuridiche imperative, sia un dispositivo potenzialmente coattivo e, viene da soggiungere, dal carattere *lato sensu* autoritario, che la condizionalità, oltre che come blando incoraggiamento, possa anche essere brandita come una “*pistola alla tempia*”²⁹⁷ nei confronti degli Stati beneficiari, privandoli, di fatto, della libertà di opporvisi.

Orbene, come non rendersi conto che se anche all'interno degli Stati federali propriamente detti, e cioè entità dotate di una vera unione politica, di un bilancio di dimensioni adeguate allo scopo di realizzare trasferimenti finanziari a fini perequativi e solidaristici e di un significativo tasso di omogeneità sul piano sociale, economico e culturale, si è avvertita l'esigenza di porre stringenti limitazioni al funzionamento della condizionalità, ogni tentativo di normalizzare, presentandolo come se si trattasse di un che di ordinario, l'(ab)uso della condizionalità nel contesto dell'Unione europea, organizzazione che difetta di tutti gli elementi appena menzionati e che, come è risaputo, non essendo uno Stato, non dispone, a rigore, di poteri propriamente coercitivi, si rivela un'operazione oltremodo pericolosa? E alla luce di ciò, possiamo davvero accettare a cuor leggero, senza opporre riserve di alcun tipo, l'emersione in seno dell'Unione europea di un «federalismo coercitivo»²⁹⁸ come quello sviluppatosi negli Stati Uniti proprio attraverso lo strumento della condizionalità?

Non si dica poi che in seno all'Unione europea di simili problemi non si sono mai posti perché, da noi, la condizionalità si è risolta in semplici esortazioni, incoraggiamenti e “spinte gentili”. Come si vedrà nel dettaglio, il «regime di occupazione»²⁹⁹ instaurato dalla famigerata *Troika* – Commissione, BCE e FMI

²⁹⁷ *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519, 2012, p. 581.

²⁹⁸ J. KINCAID, *From Cooperative to Coercive Federalism*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, 1990, pp. 139 – 158.

²⁹⁹ F.W. SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Vol 7, Issue, 2, 2011, p. 167; G. MAJONE, *From*

– e dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) in Grecia durante l'euro-crisi hanno rivelato tutt'altro, mostrando in maniera esemplare come la condizionalità *made in EU* sia dotata di un potenziale coattivo enorme e quale formidabile strumento autoritario di gestione del potere, capace di spogliare gli Stati che vi si sottopongono di qualsivoglia margine di autonomia decisionale, questa nei fatti possa essere³⁰⁰.

Attraverso la condizionalità si consente a «una determinata istituzione di stabilire le priorità e di determinare le politiche di un altro attore istituzionale»³⁰¹. Questo, come si è rilevato, nei casi in cui le pressioni esercitate siano particolarmente forti, può produrre una situazione in cui lo Stato che si piega alla condizionalità vede la propria volontà annichilita, conservando una «sovranità» che è tale «solo sulla carta»³⁰², con buona pace, quindi, dei tanti bei discorsi intorno alla *ownership* domestica, ovverosia alla titolarità in capo alle autorità democraticamente legittimate a livello nazionale, delle riforme da attuarsi per accedere ai fondi, che, in simili casi, non può - si pensi, ancora una volta, alla Grecia, la quale «si è vist[a] imporre unilateralmente tutte le decisioni di aiuto

Regulatory State to a Democratic Default, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Issue 6, 2014, p. 6.

³⁰⁰ Cfr., *ex multis*, C. JOERGES, *Three Transformations of Europe and the Search for a Way Out of its Crisis*, in ID. – C. GLINSKI (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 34 - 35; A. BARAGGIA, *Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democracy Principle?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, Issue 2, 2015, p. 287; P. SOTIRIS, *The Authoritarian and Disciplinary Mechanism of Reduced Sovereignty in the EU: The Case of Greece*, in C.B. TANSEL (ed.), *States of Discipline. Authoritarian Neoliberalism and the Contested Reproduction of Capital Order*, London-Lanham, Rowman & Littlefield, 2018, pp. 171 – 188; Y. VASSALOS, *Consolidation of Authoritarian Rule in the EU: the Parallel Processes of the Troika's Emergence and the Economic Governance Reforms*, in P. SOTIRIS (ed.), *Crisis, Movement, Strategy. The Greek Experience*, Leiden-Boston, Brill, 2018; V.A. SCHMIDT, *Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the EU?*, in S. GARBEN – I. GOVARE – P. NEMITZ (eds.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2019, pp. 144 – 145.

³⁰¹ A. BARAGGIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, p. 3310.

³⁰² W. STREECK, *Markets vs People. Democratic Capitalism and European Integration*, in *New Left Review*, Vol. 73, 2012, p. 67.

finanziario»³⁰³ - che apparire farsesca³⁰⁴. Le possibili frizioni col principio democratico non si arrestano però qui.

Infatti, v'è da rilevare che può capitare, ed è in effetti capitato spesso, con tutti i problemi sul piano della *accountability* che ciò comporta, che laddove, invece, come si ritiene debba fisiologicamente avvenire, dei margini di autonomia esistano, questi vengano sfruttati in ottica, diciamo, “tattico-strategica” dai governi nazionali. Nel senso che è possibile che i governanti, più che subire la condizionalità, decidano invece di servirsene, al fine di imporre in patria, grazie all'aiuto decisivo di soggetti esterni, nel caso di specie, l'Unione europea, coi quali, di fatto, viene stretta un'alleanza, riforme che, per le resistenze presenti nella società o nel sistema politico-partitico, non hanno la forza di varare da soli. Si allude qui ai casi in cui la condizionalità non è, per l'appunto, “imposta”, subita, quanto, piuttosto, “auto-imposta”, procurata, o, almeno, ricercata.

Questo, ad esempio, lo analizzeremo tra poco, è avvenuto in Italia, ma anche altrove, al tempo della negoziazione del Trattato di Maastricht³⁰⁵. È in questa fase, infatti, che un pezzo consistente di classe dirigente euro-nazionale, abbiamo già accennato alla visione propugnata da Carli, ha visto nell'edificazione dell'UEM l'occasione storica per «legarsi le mani»³⁰⁶, ovverosia vincolarsi ad un certo programma di riforme, presentendole alle proprie *constituencies* domestiche come interventi doverosi, da realizzare in ottemperanza di precisi obblighi europei, ma che, in realtà, erano stati convenuti

³⁰³ G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2015, p. 10.

³⁰⁴ Cfr. J. GRAHL, *The Responsibility of the EU*, in I. BOURNAKIS – C. TSOUKIS – D.K. CHRISTOPOULOS (eds.), *Political Economy Perspectives on the Greek Crisis. Debt, Austerity and Unemployment*, Cham, Springer, 2017, p. 80.

³⁰⁵ Si veda K. DYSON – K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

³⁰⁶ M. GIANNATIEMPO, *La narrazione dell'austerità*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2017, p. 55.

da quegli stessi soggetti in sede sovranazionale. Tale dimensione tattico-strategica della condizionalità, in base alla quale l'istituto in esame viene sfruttato dai governi per deresponsabilizzarsi ed eludere la sovranità popolare, non è sconosciuta anche a taluni dei *bail-out* dell'epoca dell'euro-crisi, quando diversi esecutivi, hanno tentato di “capitalizzare” il più possibile la situazione di sostanziale commissariamento ad opera dei fondi di assistenza finanziaria nella quale erano incappati i loro Paesi e portare a casa le riforme che più interessavano loro³⁰⁷. Un caso estremo e, bisogna ammettere, davvero raffinato è quello che ha riguardato il governo di centro-destra spagnolo guidato da Mariano Rajoy, che col pretesto della condizionalità ha varato una radicale riforma lavoristica che non era richiesta né dall'UE né dal FMI³⁰⁸.

Un esito quest'ultimo favorito dalla circostanza per cui il controllo parlamentare mal si acconcia con il funzionamento dei meccanismi di condizionalità e alla spietata logica a questi sottesa, riassumibile nello slogan, che tanta fortuna ha avuto in passato nel nostro Paese, “ce lo chiede l'Europa”. Difatti, con l'intrusione di un soggetto esterno nella determinazione dei punti salienti dell'indirizzo politico, si può affermare che l'essenza stessa del controllo parlamentare, nella sua duplice accezione di “controllo-influenza” e di “controllo-verifica”, risulta totalmente frustrata. Nel primo caso perché il Parlamento si ritrova tagliato fuori dall'attività di negoziazione circa le riforme da realizzare, che sono interamente affidate alle trattative tra il governo e il soggetto esterno. Invece, nel secondo caso perché, in questa peculiare situazione, le valutazioni affidate alle istituzioni parlamentari sono quelle di un “cane da guardia” che agisce per conto, e nell'interesse, di terzi.

³⁰⁷ Cfr. C. MOURY – S. LADI – D. CARDOSO – A. GAGO, *Capitalising on Constraint. Bailout Politics in Eurozone Countries*, Manchester, Manchester University Press, 2021.

³⁰⁸ Cfr. J.W. CIOFFI – K.A. DUBLIN, *Commandeering Crisis: Partisan Labor Repression in Spain under the Guise of Economic Reform*, in *Politics & Society*, Vol. 44, Issue 3, pp. 423 – 453.

Altro ed ultimo, per quel che ci interessa, elemento di confronto con le esperienze federali che dovrebbe, se non allarmare, perlomeno, preoccupare, anziché rasserenare, il giurista comparatista attiene il primo dei requisiti posti dalla Corte Suprema in *Dole* al fine di valutare la costituzionalità delle condizionalità che possono accompagnare i programmi federali di spesa, ossia la loro funzionalizzazione al perseguimento dell'obiettivo del «welfare»³⁰⁹ collettivo. Infatti, come si dimostrerà nel dettaglio in questo capitolo, tutte le diverse tipologie di condizionalità sperimentate nell'Unione europea, dalla c.d. *accession o enlargement conditionality* fino a quella macroeconomica, risultano essere fondamentalmente protese al conseguimento del fine opposto, cioè lo smantellamento del *Welfare State* attraverso le “riforme strutturali”.

In sostanza, se nei contesti genuinamente federali la condizionalità funziona da vettore keynesiano di integrazione positiva al servizio del governo democratico dell'economia, all'interno dell'Unione europea questa si atteggia a vettore hayekiano di integrazione negativa alle dipendenze della *governance* economica neoliberale e del suo mantra mercatista e austeritario, come accade con la condizionalità praticata dal FMI, suo punto di riferimento indiscusso. Tale ipotesi si ritiene risulti suffragata non soltanto dalla palese imitazione da parte dell'Unione europea dei moduli operativi dell'Istituto di Washington, ma, soprattutto, dalla istituzionalizzazione di una pratica di condizionalità “diffusa”, o “capillare”, totalmente piegata ad una ragione riformista di stampo neoliberale che ora andremo puntualmente a ricostruire.

³⁰⁹ *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203, 1987, p. 207.

2.2. Dal Piano Marshall alla Comunità economica europea: mettere in moto la “macchina per la liberalizzazione”

Che la politica del *foreign aid*, pensiamo a quella praticata dalle organizzazioni internazionali come il FMI e la Banca Mondiale, possa risolversi in una peculiare forma di imperialismo economico è circostanza ben nota a chi ha studiato il fenomeno della condizionalità³¹⁰. Anche il Piano Marshall statunitense non sfugge a questa logica, considerato che sono stati i circa 13 miliardi di dollari in prestiti e sovvenzioni mobilitati attraverso lo strumento in questione il punto da cui l'amministrazione di Washington, terminata la Seconda guerra mondiale, è partita per edificare il proprio impero in Europa Occidentale³¹¹.

All'imperialismo statunitense non è affatto sconosciuta la politica del “*divide et impera*”. L'offerta di aiuti all'URSS era palesemente insincera, o, quantomeno, è lecito dubitare che gli Stati Uniti pensassero seriamente di prestare assistenza al Cremlino³¹², così come l'estensione del Piano Marshall all'Europa orientale era finalizzata ad isolare Mosca, oltre che, lo abbiamo già visto, a provocare spaccature interne agli Stati che del Piano Marshall avessero deciso di servirsi, obbligando i Paesi assistiti ad estromettere i comunisti dai rispettivi governi e ad impedire loro di farvi ritorno. Eppure, a questa tendenza a contrapporre e a separare si è al contempo affiancata una pronunciata tendenza ad «unire e a federare»³¹³. Si può infatti dubitare del reale contributo dato dal Piano Marshall

³¹⁰ Cfr. T. HEATER, *Aid as Imperialism*, Harmondsworth, Penguin, 1971.

³¹¹ Cfr., P.M. SWEEZY, *Is the Marshall Plan an Instrument of Peace?*, in *Monthly Review*, Vol. 1, Issue 3, 1949, pp. 80 – 84, nonché J. KOLKO – G. KOLKO, *The Limits of Power. The World and United States Foreign Policy (1945-1954)*, New York, Harper & Row, 1972.

³¹² Cfr. K. INGRAM, *History of Cold War*, New York, Philosophical Library, 1955, p 61.

³¹³ A. RAPPAPORT, *The United States and European Integration: The First Phase*, in *Diplomatic History*, Vol. 5, Issue 2, 1981, pp. 121 – 150.

alla ripresa economica europea³¹⁴, meno del fatto che l'intromissione statunitense realizzata per il suo tramite abbia avuto un'influenza tutt'altro che irrisoria nell'innescare le dinamiche integrativo-federative che hanno condotto, dapprima, alla creazione dell'OECE³¹⁵ e, poi, alla nascita del "mercato comune"³¹⁶.

Lo ha dimostrato con acribia lo storico norvegese Geir Lundestad nel suo più famoso volume, dall'icastico titolo "*Empire" by Integration*³¹⁷, che sintetizza alla perfezione le peculiari modalità con cui l'imperialismo statunitense è stato impiantato nel secondo dopoguerra in Europa occidentale. Che cosa significa questo? Che quello targato USA è un impero che, contrariamente a quelli delle "Grandi Potenze" del passato più antico e recente, è stato costruito non ricorrendo ad un'esplicita politica di conquista e sottomissione, bensì integrando-federando la più vasta area posta sotto il suo controllo, cioè il Vecchio continente. Un'integrazione, quindi, quella che ha coinvolto l'Europa dalla sponda orientale dell'Atlantico fino al fiume Elba, che poteva, e, infatti, ha potuto, svolgersi soltanto entro un *framework* dominato dalla forza egemone situata ad Ovest dell'Atlantico, per l'appunto, gli Stati Uniti. In questo senso, possiamo affermare che «atlantismo ed europeismo» nascono come, e sono in larga parte rimasti, «due facce della stessa medaglia»³¹⁸.

³¹⁴ Cfr. A. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe (1945-1951)*, London – New York, Routledge, 1984.

³¹⁵ Cfr. J.C.M. OLIVA, *Aiutare l'Europa ad aiutare se stessa: il Piano Marshall e la cooperazione economica europea*, in *Ventunesimo Secolo*, n. 13, 2007, pp. 97 – 116.

³¹⁶ Cfr., M. CINI, *From Marshall Plan to EEC: Direct and Indirect Influences*, in M. SCHAIN (ed.), *The Marshall Plan: Fifty Years After*, New York, Palgrave, 2001, pp. 13 – 38; M. HOGAN, *The Marshall Plan. American, Britain, and the Reconstruction of Western Europe (1947-1952)*, cit., p. 438; T.J. MC CORMICK, *America's Half-Century. United States Foreign Policy in the Cold War and After* [1989], II ed., Baltimore, John Hopkins University Press, 1995, p. 79.

³¹⁷ G. LUNDESTAD, *"Empire" by Integration. The United States and European Integration (1945-1997)*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

³¹⁸ F. SALMONI, *Il PCI di Togliatti e l'europeismo «nell'interesse della pace, dell'uguaglianza e della fraternità»*, cit., pp. 69, 71.

Il Piano Marshall ha dato un «*imprinting*»³¹⁹ fortissimo al processo di integrazione europea, limitando fortemente le scelte in materia di politica economica dei governi degli Stati beneficiari, provocatoriamente, ma neanche troppo, ribattezzati in dottrina «*market-conforming governments*»³²⁰. In effetti, per l'Europa occidentale l'adesione allo *European Recovery Program* ha implicato l'abbandono di qualsivoglia tentazione di fare propria una politica economica di «piano», visto che per poter usufruire degli aiuti erogati da Washington attraverso questo strumento occorreva che gli esecutivi dei Paesi richiedenti aiuto si impegnassero a varare uno specifico programma di «riforme *market-oriented*»³²¹.

Tale programma implicava non soltanto il mettere mano ad una legislazione liberoscambista³²², ma anche impegnarsi a realizzare tutte le precondizioni macroeconomiche necessarie allo sviluppo di una economia di mercato efficacemente funzionante, e quindi procedere con decisione in direzione della «rimozione dei controlli sui prezzi» e della «stabilizzazione dei tassi di cambio», tentare di portare i «bilanci in pareggio», oltre che «ridurre l'incertezza dei diritti di proprietà» e ad «incoraggiare l'iniziativa economica privata»³²³. Insomma,

³¹⁹ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, cit., p. 1.

³²⁰ Cfr. J.B. DE LONG, *Post-World War II Western European Exceptionalism: The Economic Dimension*, in J. AGNEW – J.N. ENTRIKIN (eds.), *The Marshall Plan Today. Model and Metaphor*, New York, Routledge, 2004, p. 42.

³²¹ Così B. EICHENGREEN, *The Market and the Marshall Plan*, in M. SCHAIN (ed.), *The Marshall Plan: Fifty Years After*, cit., p. 133.

³²² Cfr. G.C. HERRING, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relation since 1776*, New York, Oxford University Press, 2017, p. 620.

³²³ B. EICHENGREEN, *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, cit., p. 66; ID., *The Market and the Marshall Plan*, in M. SCHAIN (ed.), *The Marshall Plan: Fifty Years After*, cit., p. 133; P. WEILER, *British Labour and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1988, pp. 89 – 90; G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 144; G. PALMER – T.C. MORGAN, *A Theory of Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p. 56; L. PANITCH – S. GINDIN, *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, cit., p. 96.

riforme che facevano della «liberalizzazione economica»³²⁴ e del «conservativismo fiscale»³²⁵ il loro punto di riferimento e che possiamo a buon diritto considerare il prototipo di quelle “riforme strutturali” di marca neoliberale che sono diventate col tempo il marchio di fabbrica del riformismo sponsorizzato dall’Unione europea, data la coincidenza delle ricette economiche dalle une e dalle altre veicolate.

Il Piano Marshall, per usare un eufemismo, non si è “limitato” a plasmare in senso mercatista la politica economica degli Stati dell’Europa occidentale, ponendo le basi per la costruzione di quella poderosa «macchina per la liberalizzazione»³²⁶, come l’ha definita Wolfgang Streeck, che nascerà a Roma, nel 1957, con la firma del Trattato CEE, ma che sprigionerà appieno il suo potenziale, per i motivi che si è detto, solo a partire dall’AUE e, soprattutto, con il Trattato di Maastricht. Lo *European Recovery Program* ha condizionato fortemente gli sviluppi delle vicende federative europee anche sotto il profilo del *modus operandi*, avendo offerto un potentissimo strumentario col quale favorire l’integrazione degli Stati del Vecchio continente e agevolare l’adozione delle “riforme strutturali”, ovverosia quello della condizionalità³²⁷.

La condizionalità è infatti il dispositivo attorno a cui ruotano le operazioni dell’*Economic Cooperation Administration* (ECA), l’agenzia governativa americana preposta all’amministrazione dei fondi da erogare attraverso il Piano Marshall, e della sua “controparte” ad Est dell’Atlantico, il già citato OECE, la «prima forma di collaborazione economica intraeuropea», la cui formazione è

³²⁴ D.A. LAKE, *Indirect Rule: The Making of US International Hierarchy*, Ithaca, Cornell University Press, 2024, p.

³²⁵ T.J. MC CORMICK, *America’s Half-Century. United States Foreign Policy in the Cold War and After*, cit., p. 79.

³²⁶ W. STREECK, *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, cit., p. 103.

³²⁷ Cfr. A. SOMMA, *Il governo delle condizionalità. Dal Piano Marshall all’Unione europea*, in C. BERGONZINI – A. COSSIRI – G. DI COSIMO – A. GUAZZAROTTI – C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 433 – 442ò

stata direttamente «promossa dagli Stati Uniti»³²⁸. Anzi, si può asserire, senza timore di smentita, che la stessa istituzione dell'OECE rappresenti il primo e più importante esito della condizionalità *made in USA* in Europa.

L'organismo europeo in questione, infatti, altro non è che l'«erede»³²⁹ del *Committee for European Economic Cooperation* (CEEC), creato dai Sedici Paesi dell'Europa occidentale, tra i quali compaiono i sei futuri *Inner six*, che, alla Conferenza di Parigi del 12 luglio 1947, hanno risposto affermativamente all'«invito» a riunirsi assieme rivolto dal Segretario di Marshall nel suo famoso discorso pronunciato di fronte agli studenti di Harvard al fine di consentire all'amministrazione di Washington di quantificare gli aiuti da fornire al Vecchio continente³³⁰. Un'idea questa che trova espresso ancoraggio nella sez. 115, lett. b del Titolo I del *Foreign Assistance Act* approvato dal Congresso statunitense il 2 aprile del 1948, ovvero sia l'*Economic Cooperation Act*, poi ribattezzato con la più nota denominazione di *European Recovery Program*, *id est* il Piano Marshall, che subordinava chiaramente la «fornitura di assistenza» alla consacrazione da parte dei «Paesi partecipanti a impiegare tutti i loro sforzi per realizzare un programma di ripresa congiunto basato [...] sulla cooperazione reciproca».

Se si presta attenzione ai moduli procedurali attraverso cui l'ECA e l'OECE hanno svolto i compiti loro assegnati e agli indirizzi di politica economica tramite questi impartiti non si può non rimanere impressionati dalla somiglianza con il funzionamento dei c.d. «Fondi salva-Stati» della stagione dell'euro-crisi e lo stesso *Recovery and Resilience Facility* varato durante la crisi pandemica. Sia gli uni che gli altri configurano un uso perverso, un

³²⁸ G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea (1943 – 2011)*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 165.

³²⁹ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., pp. 53 – 54; T. ITO, *The Politics of Expertise and the Liberal Origin of European Integration*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 3.

³³⁰ Cfr. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 53.

detournamento, se così vogliamo chiamarlo, della “cassetta degli attrezzi” della pianificazione, o della programmazione, economica attraverso cui si è sostanziato quell’“interventismo liberale” che, come abbiamo visto, è uno dei tratti caratteristici dell’ordo-neo-liberalismo.

Mentre all’OECE spettava di approvare e coordinare i diversi Piani nazionali che poi sarebbero stati riuniti nell’*European Recovery Program*, l’ECA, cioè l’ente incaricato di controllare, approvare e verificare l’esecuzione dei singoli Piani nazionali, aveva la facoltà di “porre termine all’erogazione dell’assistenza finanziaria” e di “assumere azioni correttive” (sez. 105, lett. a, pt. 4) nel caso in cui anche soltanto una sola delle copiose condizionalità contemplate negli accordi bilaterali sottoscritti dagli Stati coinvolti con l’amministrazione di Washington non fossero state rispettate. Gli indirizzi di politica economica dispensati da queste due agenzie, veri e propri panottici deputati allo svolgimento di controlli, monitoraggi ed ispezioni continuativi finalizzati ad assicurare l’aderenza da parte dei governi nazionali alle linee di *policy* suggerite, ben poco avevano da spartire con quelli tipici delle politiche planiste.

All’opposto, come anticipato, i contenuti della condizionalità poste nel Piano Marshall avevano come unico orizzonte quello della restaurazione di una normale economia capitalista di mercato. L’*Economic Cooperation Act* era molto chiaro sul punto, stabilendo che gli aiuti offerti dovevano essere impiegati allo scopo di “adottare le misure finanziarie e monetarie necessarie per stabilizzare la propria valuta, stabilire o mantenere un tasso di cambio valido, pareggiare il proprio bilancio” e “ripristinare la fiducia nel proprio sistema monetario” (sez. 115, lett. b, pt. 2) oltre che per “facilitare e stimolare un crescente interscambio di beni e servizi” e per “ridurre le barriere al commercio” (sez. 115, lett. b, pt. 3).

In sostanza, il classico programma “minimo” liberista, che, si perdoni il bisticcio di parole, era il “massimo” che il governo di Washington era in grado di far digerire all’Europa occidentale dell’epoca, quando, allo scopo di contenere

l'avanzata dei comunisti, l'unico liberismo realmente possibile era, come abbiamo già visto, un liberismo pudico, «riluttante»³³¹, volendo utilizzare un'altra efficace espressione impiegata in dottrina.

2.3. La fine dei “Trenta gloriosi” e l'allargamento a Sud: lo smantellamento della costituzione socialista portoghese nata dalla “Rivoluzione dei Garofani”

L'onda lunga delle proteste '68 non accennava a placarsi e l'Europa occidentale, per tutti gli anni Settanta, ha continuato ad essere teatro di lotte politiche e sociali sempre più aspre e serrate, che, unite alla due crisi petrolifere dell'epoca, la prima nel 1973, la seconda nel 1979, aveva fatto crollare a picco, in quel frangente, la redditività del capitale. Il ceto proprietario, stanco di accettare un compromesso che, come profetizzato da Kalecki, non era riuscito a placare le rivendicazioni dei lavoratori e aveva cessato di essere per lui economicamente profittevole, decise di abbandonare la strategia di concessioni che avevano informato il “trentennio glorioso” del capitalismo e dello Stato sociale in Europa per passare al contrattacco³³².

Il nome degli alfieri della controffensiva è noto: Margaret Thatcher, trasferitasi al numero 10 di Downing Street nel 1979, e Ronald Regan, inquilino della Casa Bianca a partire dal 1980. È questa la coppia incaricata di guidare la carica contro le derive socialisteggianti della democrazia in Occidente, con la sua attenzione nei confronti del perseguimento della piena occupazione e della redistribuzione della ricchezza, contrapponendogli un insieme di ricette incentrate sull'espansione dei mercati, la liberalizzazione dei capitali, la stabilità dei prezzi, l'austerità, l'abbattimento della pressione fiscale e la moderazione

³³¹ R. ABDELAL, *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, cit., p.

³³² Cfr. R. BELLOFIORE, *Smith, Ricardo, Marx, Sraffa. Il lavoro nella riflessione economico-politica*, Torino, Rosenberg & Sellieri, 2020, pp. 354-355.

salariale. Un prontuario di politiche economiche che è poi quello con cui, proprio a partire da questo periodo, abbandonati gli scrupoli e le remore del passato, ha iniziato ad identificarsi completamente il *Bruxelles Consensus* e che l'UE, proprio attraverso lo strumento della condizionalità, ha iniziato ad imporre agli Stati membri, vecchi e nuovi.

A quest'ultimo proposito, particolarmente illuminante è il caso del Portogallo, ove la “Rivoluzione dei Garofani” del 1974 aveva abbattuto il fascismo salazariano ed ispirato la redazione di una Costituzione (1976) che, a sua volta, si faceva banditrice, in conformità con i canoni della tradizione più radicale del costituzionalismo democratico-sociale, di una grandiosa “rivoluzione” politica, economica e sociale, il cui progressivo smantellamento, e svuotamento, nel corso del quindicennio successivo, è avvenuta in concomitanza ed in conseguenza dell'ingresso del Portogallo nell'allora CEE e della “controrivoluzione” neoliberista da questa veicolata³³³, anche grazie al decisivo aiuto - come capitato, lo si vedrà, tante altre volte nel corso della storia del processo di integrazione europea - del suo grande alleato ed ispiratore con sede a Washington, il FMI.

Prima che certe tesi conservatrici sui processi di democratizzazione del tempo, quelle dei c.d. “transitologi” à la Samuel Huntington³³⁴, tanto per intenderci, diventassero *mainstream*, era forte la coscienza, nell'opinione pubblica e tra gli studiosi, così come presso le cancellerie europee e in quel di Washington, della radicalità del processo rivoluzionario che aveva investito il Sud Europa, liberando definitivamente il Vecchio continente dai residui di fascismo che erano sopravvissuti alla fine della Seconda guerra mondiale, in

³³³ Cfr. A.A. NUNES, *Da revolução de abril à contra- revolução neoliberal*, Lisboa, Página a Página, 2017, nonché T. VIOLANTE, *Portugal: From Transformative to Open Constitutionalism*, in M. DANI – M. GOLDONI – A.J. MENÉNDEZ (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, cit., pp. 125 – 127.

³³⁴ S. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XXI secolo* [1991], Bologna, il Mulino, 1998.

Portogallo col salazarismo, in Spagna col franchismo ed in Grecia col regime dei colonnelli. Riadattando il celeberrimo *incipit* del *Manifesto del partito comunista* di Marx ed Engels³³⁵, si potrebbe affermare che se c'era, all'epoca, uno spettro che si aggirava per l'Europa, il fantasma che incuteva più timore nel ceto proprietario aveva le sembianze di un «Mediterraneo» tintosi, tutto d'un tratto, di «vermiglio»³³⁶, perché tale era il colore prevalente, dato il ruolo di primo piano rivestito dalle forze socialiste e comuniste locali nell'abbattimento dei precedenti regimi dittatoriali, delle rivoluzioni che ivi avevano preso piede.

Tutte rivoluzioni che avevano dotato i sopracitati Stati di Costituzioni che alla «democrazia socialista»³³⁷ si richiamavano esplicitamente, si pensi a quella della Terza Repubblica Portoghese, nata dalla *Revolução dos Cravos*, che, nella sua versione originaria, quella approvata dall'Assemblea Costituente il 10 aprile 1976, proclamava l'impegno dello Stato, definito “*democratico, fondato sulla sovranità popolare, sul rispetto e sulla garanzia dei diritti e libertà fondamentali e sul pluralismo di espressione*” (art. 2), a trasformare la società portoghese in una “*società senza classi*” (art. 1) allo “*scopo di assicurare la transizione verso il socialismo*” (art. 2). O Costituzioni che, ci si riferisce qui alla Costituzione greca del 1975 e a quella spagnola del 1978, al socialismo democratico si richiamano implicitamente, volendo anch'esse affiancare al recupero della democrazia politica l'instaurazione di una democrazia economica attraverso cui disciplinare il mercato, non tanto al fine di assecondarne il funzionamento su base

³³⁵ K. MARX – F. ENGELS, *Manifesto del partito comunista* [1848], Roma-Bari, Laterza, 2005.

³³⁶ R. VARELA, *A revolução portuguesa de 1974-1975 e o seu impacto na transição espanhola para a democracia vista através de imprensa clandestina espanhola*, in *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, n. 21, 2009, pp. 271 – 272.

³³⁷ G. PASQUINO, *Le Portugal: de la dictature corporatiste à la démocratie socialiste?*, in *Il Politico*, n. 4, 1977, pp. 696 – 718.

concorrenziale, bensì col precipuo fine di sostenere l'emancipazione dei cittadini-lavoratori contro quel tipo di meccanismo³³⁸.

Del resto, che si abbia a che fare con esemplari, tra i più rivoluzionari, per giunta, di Carte da annoverarsi nell'ambito del costituzionalismo democratico-sociale, o socialdemocratico, che dir si voglia, contemplanti tutti i già citati corollari in materia di diritti sociali, governo democratico dell'economia e promozione dell'uguaglianza sostanziale, lo si evince dall'acrimonioso giudizio riservato loro da J.P. Morgan durante l'imperversare dell'euro-crisi e la messa in atto delle politiche di aggiustamento strutturale sponsorizzate dall'Unione europea e dal FMI attraverso l'assistenza finanziaria condizionata, alle quali la multinazionale statunitense riservava il suo plauso. Ebbene, le Costituzioni antifasciste del Sud Europa venivano deplorate proprio a causa della loro «spiccata influenza socialista», eredità della «forza acquisita dai partiti della sinistra dopo la sconfitta del fascismo», che si rifletteva anzitutto nella «tutela costituzionale dei diritti dei lavoratori» e in un'elevata protezione nei confronti del «diritto a protestare»³³⁹.

Uno sdegno quello mostrato dal colosso di servizi finanziari statunitense paragonabile soltanto alle critiche nei confronti dell'eccesso di democrazia e di conflittualità, tanto nelle piazze quanto nei luoghi di lavoro, che contraddistingueva, in generale, i Paesi dell'Europa occidentale del tempo, mosse dalla Commissione Trilaterale nel suo noto *Rapporto sulla governabilità*³⁴⁰ di metà anni Settanta, il documento politico a partire dal quale è stata organizzata

³³⁸ Cfr. A. SOMMA, *La geografia dei corpi politici. Classificazioni e genealogie tra diritto privato comparato, diritto pubblico comparato e ortodossia neoliberale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2017, p. 1236.

³³⁹ J.P. MORGAN, *The Euro Area Adjustment: About Halfway There*, 28 May 2013, p. 12, https://www.europe-solidarity.eu/documents/ES1_euro-area-adjustment.pdf. Sul p.to, criticamente, si veda A. GUZZAROTTI, *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misurazione competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2018, p. 389.

³⁴⁰ J. CROZIER – P. HUNTINGTON – J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Milano, FrancoAngeli, 1977.

la «controrivoluzione»³⁴¹ (*rectius*, «reazione»³⁴²) economica neoliberista diretta a cancellare le conquiste del costituzionalismo democratico-sociale del secondo dopoguerra che il duo Thatcher-Reagan, all’inizio degli anni Ottanta, ha lanciato su scala globale, con l’Europa che vi si è arresa con la sottoscrizione dell’AUE, prima, e del Trattato di Maastricht, poi.

La più radicale tra le succitate Costituzioni, per il suo potenziale trasformatore in senso eminentemente progressivo, è sicuramente quella portoghese del 1976, la cui inequivocabile natura socialista la faceva apparire agli occhi dei commentatori se non come una «Cuba nell’Europa del Sud» o «l’ultimo teatro leninista»³⁴³ in Occidente, volendo riprendere due delle caratterizzazioni proposte dal *reporter* per *Le Monde* Dominique Pocuhin, almeno un manufatto frutto delle transizioni al socialismo del «1945 [...] rinnovato con ingredienti del 1968»³⁴⁴, come l’ha definita Herminio Martins. Descrizioni che potrebbero anche far storcere il naso a chi è più propenso a svalutare la portata rivoluzionaria del testo in esame, etichettandolo come confuso, o eccessivamente ideologico, oppure derubricando l’impegno della Repubblica a realizzare il socialismo a mera dichiarazione di principio priva di valore prescrittivo, ma che, a parer di chi scrive, appaiono coerenti con quelli che sono le sue vicende genetiche e i suoi contenuti primigeni.

La “Rivoluzioni dei Garofani” deve il suo nome ai fiori che la popolazione accorsa nelle strade il 25 Aprile del 1974, il giorno del golpe

³⁴¹ W. MITCHELL – T. FAZI, *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London, Pluto Press, 2017, pp. 51 – 52.

³⁴² C. DE FIORES, *Ma non è rivoluzione. Luoghi comuni e distorsioni semantiche dell’idea di rivoluzione interpretata alla luce delle categorie analitiche del diritto costituzionalismo*, in *Etica & Politica*, n. 1, 2019, pp. 86 - 87; ID., “Camminare sulla strada maestra indicata dalla Costituzione”. *Pietro Ingrao e la Costituzione italiana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021, p. 157.

³⁴³ D. POCUHIN, *O último teatro leninista*, in M. MESQUITA – J. REBELO (eds.), *O 25 de Abril nos medias internacionais*, Porto, Afrontamento, 1994, pp. 179 – 183.

³⁴⁴ H. MARTINS, *Reflexões sobre as mudanças de regime em Portugal no século XX: um studio transcronológico e transnacional*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2018, p. 147.

incruento organizzato dalla fazione progressista dell'esercito portoghese riunitasi nel *Movimento das Forças Armadas* che al grido di "democrazia, decolonizzazione e sviluppo" si era sollevata contro il successore del Generale Salazar, il Primo Ministro Marcelo Caetano, infilava nelle canne dei fucili dei soldati che marciavano per le strade di Lisbona. Benché la rivoluzione si fosse svolta in forma pacifica, la circostanza in parola non ci può far dimenticare lo spirito battagliero che l'ha animata e, quindi, la natura tutt'altro che inoffensiva, in una prospettiva di classe, che l'ha contraddistinta. Basti qui ricordare che, dopo l'abbattimento dell'*Estado Novo* salazarista, molti tra i grandi capitalisti avevano preferito fuggire dal Paese, avendo visto le loro aziende nazionalizzate in un contesto di progressiva radicalizzazione politica e di conflitto sociale montante

345.

In effetti, proprio la limitazione del diritto di proprietà privata attraverso la nazionalizzazione delle banche e delle assicurazioni, così come delle imprese dell'industria elettrica, petrolifera, chimica e del settore dei trasporti, assieme all'approvazione delle norme fondamentali finalizzate all'espropriazione e alla redistribuzione delle terre mediante la riforma agraria sono stati i due primi atti legislativi assunti dal governo rivoluzionario post-fascista³⁴⁶. Misure dal grande afflato egualitario e socializzante, ritenute così importanti e significative per il nuovo regime da non essere soltanto accolte, rispettivamente agli artt. 82-83 e agli artt. 96-104, nella Costituzione approvata nella primavera del 1976, ma da essere addirittura da questa dichiarate, almeno è questo il caso delle nazionalizzazioni poste in essere dopo il 25 aprile 1974, "*conquiste irreversibili*

³⁴⁵ R. NORONHA, "*The Most Revolutionary Law Ever Approved*": *Social Conflict and State Economic Intervention during the Portuguese Revolution (1974-1975)*, in L. TRINDADE (ed.), *The Marking of Modern Portugal*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013, pp. 290 – 309.

³⁴⁶ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda Repubblica portoghese (1974-1976)*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 57, cui adde G. D'OLIVEIRA MARTINS, *La constitución económica portuguesa: del programa a la mediación*, in *Revista de Estudios Políticos*, nn. 60-61, 1988, pp. 744 – 745.

della classe lavoratrice” (art. 83, co. 1), a testimonianza del loro carattere irrinunciabile per l’edificazione di una società democratica e socialista.

Le nazionalizzazioni e la riforma agraria sono due dei punti salienti dell’ambizioso programma votato alla trasformazione delle strutture socio-economiche in nome della giustizia sociale e all’emancipazione del popolo-lavoratore prospettato dalla Costituzione portoghese. Vero è che non si disconoscono né la “*proprietà privata*” (art. 62), né l’“*iniziativa economica privata*” (art. 85). Eppure, quanto alla prima, oltre a sancirne l’espropriabilità per ragioni di pubblica utilità, nei casi non previsti dalla Costituzione, senza alcun diritto di indennizzo (art. 62, co. 2), il testo del 1976 la collocava in un contesto più ampio, nel quale “*l’organizzazione economico-sociale della Repubblica*” era basata sullo *sviluppo dei rapporti di produzione socialisti, mediante l’appropriazione collettiva dei mezzi di produzione e dei suoli, nonché delle risorse naturali*” (art. 80), e nel quale tra i “*compiti fondamentali*” dello Stato figuravano la “*socializza[zione de]i mezzi di produzione e della ricchezza*”, “*la prom[ozione de]l benessere e [del]la qualità della vita del popolo, specialmente le classi lavoratrici e l’“aboli[zione del]lo sfruttamento e [del]l’oppressione ad opera dell’uomo sull’uomo*” (art. 9, lett. c). Mentre, quanto alla seconda, ne si proclamava il libero esercizio, ma soltanto a patto che si risolvesse in uno “*strumento*” al servizio del “*progresso collettivo*” (art. 85, co. 1).

Il tutto senza scordare, da un lato, la posizione centrale occupata dalla pianificazione (artt. 91-96) nell’organizzazione della vita economica del Paese e, dall’altro, il numero amplissimo di diritti economici e sociali, che sappiamo essere autentici «strumenti di “potere”»³⁴⁷ messi a disposizione degli *have-nots* per sopperire, con l’aiuto dello Stato, alla *capitis deminutio* materiale da questi patita, così da riscattarne la condizione, previsti dalla Costituzione del 1976. Circostanza quest’ultima che, in ottica comparata, la pone ai primi posti in

³⁴⁷ S. D’ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, cit., p. 28.

Europa³⁴⁸, oltre che nel mondo³⁴⁹, su tale fronte, facendone un testo assolutamente avanguardistico.

Alla luce della ricostruzione effettuata, risulta piuttosto evidente che stiamo discutendo di una Carta rivoluzionaria, tanto sotto il profilo genetico, quanto sotto quello sostanziale, democratica e socialista, che trova il suo baricentro nella difesa e nella concentrazione del potere nelle mani dei lavoratori, i cui diritti non sono soltanto ampiamente tutelati, ma costituiscono, addirittura, per espressa previsione di quello che era l'art. 290, lett. e, uno dei limiti materiali alla revisione costituzionale, assieme al "*principio dell'appropriazione collettiva dei principali mezzi di produzione e dei suoli*" (art. 290, lett. f) e della "*pianificazione democratica dell'economia*" (art. 290, lett. g), anche se tali accortezze, come ci si appresta a vedere, non sono servite ad immunizzare la Costituzione del 1976 dall'ondata controrivoluzionaria che si sarebbe di lì a poco abbattuta su di essa, dando vita, di fatto, ad una "Quarta Repubblica"³⁵⁰.

Infatti, come è noto, molti articoli di quel testo sono stati modificati per effetto di due ampie riforme costituzionali, la prima risalente al 1982, la seconda al 1989, che per la loro estensione ed alterità rispetto ai contenuti originari non sarebbe affatto inappropriato qualificare come un surrettizio esercizio di potere costituente, che avrebbe dato vita ad una "nuova" Costituzione, diversa da quella del 1976. Trattasi di riforme il cui obiettivo principale era la deradicalizzazione della Costituzione attraverso la neutralizzazione del suo programma trasformatore in senso interventista e collettivista, che le derivava dalla sua ispirazione socialista, e la sua riduzione ad una innocua variante del

³⁴⁸ Cfr. M. BRITO VIEIRA – F. CARREIRA DA SILVA, *Getting Rights Right: Explaining Social Rights Constitutionalization in Revolutionary Portugal*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, Issue 4, 2013, pp. 898 – 922.

³⁴⁹ A. BEN-BASSAT – M. DAHAN, *Social Rights in the Constitution and Practice*, in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 36, Issue 1, 2008, pp. 103 – 119.

³⁵⁰ Cfr. J. MAGALHÃES, *¿Mañana la IV República?*, in *Revista de Estudios Políticos*, nn. 60-61, 1988, pp. 935 – 952.

costituzionalismo liberaldemocratico *Western style*, informata ai valori dell'individualismo e a quelli di una economia capitalista di mercato. Riforme che, siccome il Portogallo aveva fatto richiesta, in data 28 marzo 1977, di essere ammesso all'interno della CEE, si è sostenuto con sempre più insistenza da parte dei critici dell'impronta socialista della Costituzione, dovevano essere necessariamente adottate per evitare un contrasto tra la costituzione economica portoghese e i Trattati europei³⁵¹.

Già con la l. cost. n. 1 del 30 settembre 1982 la stragrande maggioranza dei riferimenti al socialismo è stata depennata dal testo costituzionale. Almeno per il momento, l'obiettivo teleologico ultimo inscritto all'art. 2 di "*assicurare la transizione al socialismo*" non veniva toccato, ma, proprio a partire da questo punto, ha incominciato a farsi sempre più largo, in dottrina, la tesi che, dopo le modifiche del 1982, questo avrebbe cessato di avere valore autonomo e sostanziale³⁵². Si consideri che, comunque, sempre all'art. 2, si è provveduto a sostituire la parte in cui si prescriveva alla Repubblica portoghese di provvedere alla "*creazione delle condizioni per l'esercizio democratico del potere ad opera delle classi lavoratrici*"; un intervento che rivela un deciso affievolimento del *favor* mostrato della Carta nei confronti della classe lavoratrice. Non meno significativa si è dimostrata la soppressione dell'art. 50, a norma del quale "*appropriazione collettiva dei principali mezzi di produzione, la pianificazione dello sviluppo economico e la democratizzazione delle istituzioni*" dovevano essere considerate "*garanzia e condizioni per l'effettività dei diritti economici, sociali e culturali*". E come commentare la modifica dell'art. 80, se non rilevando che l'esclusione dei "*rapporti di produzione socialisti*" dai "*principi generali dell'organizzazione economica*" e il riconoscimento tra questi della "*proprietà*

³⁵¹ Cfr. T. VIOLANTE, *Portugal: From Transformative to Open Constitutionalism*, in M. DANI–M. GOLDONI–A.J. MENÉNDEZ (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, cit., p. 127.

³⁵² Così, ad esempio, J. MIRANDA, *La constitución del 1976 en el ambito del constitucionalismo portugués*, in *Revista de Estudios Políticos*, nn. 60-61, 1988, p. 601.

privata”, accanto a quella pubblica e cooperativa, costituiva il primo vero passo in direzione della restaurazione del liberismo in Portogallo?

L’opera di eradicazione delle influenze socialiste della Costituzione portoghese è stata portata a termine con l. cost. n. 1 dell’8 luglio 1989. Non soltanto sono stati cancellati i sommi fini di cui al già citato art. 2., compreso quello della creazione di una “*società senza classi*”. Ad essere colpito, attraverso quella che non si dovrebbe esitare a definire una autentica impresa di demolizione, è stato l’intero campionario degli strumenti predisposti dal testo del 1976 per sostenere il rivoluzionario processo di trasformazione economico-sociale da questo propugnato. Per esempio, come ricaviamo dal nuovo art. 288, sono stati eliminati dai limiti materiali alla revisione costituzionale il principio dell’approvazione collettiva dei mezzi di produzione e quello della pianificazione democratica dell’economia. Così come, con un colpo di spugna, è stata liquidata la riforma agraria ed è stata ammessa la reversibilità delle nazionalizzazioni (art. 85 co. 1) e, dunque, la riprivatizzazione delle grandi imprese (art. 296).

A ben vedere, però, la riforma in senso antisocialista della Costituzione del 1976 ha rappresentato, non l’avvio, bensì il culmine di un processo di restaurazione capitalistica che ruotava attorno alla progressiva riestensione a tutti i settori economici della proprietà privata, all’approntamento di maggior tutele nei confronti di questa e, nei fatti, alla creazione di una economia di mercato in piena regola, i cui dirompenti effetti si erano già manifestati a livello legislativo. Ad innescarlo è stata l’azione combinata esercitata dalla *accession conditionality* di Bruxelles e dell’intervento del FMI, il quale, a cavallo tra gli anni Settanta ed Ottanta, ha concluso due diversi *standby arrangement* con il Governo di Lisbona.

Sin da quando il Portogallo ha avanzato richiesta di adesione, la Commissione non ha mai mancato di segnalare l’arretratezza del sistema economico del Paese iberico, reputandolo poco coerente con le previsioni

contenute nei Trattati europei³⁵³, e la necessità di un suo «aggiustamento strutturale»³⁵⁴. Una posizione, quella secondo la quale l'ammissione del Portogallo al *club* comunitario sarebbe avvenuto soltanto allorquando si fosse posto mano a un vasto programma di «radicali riforme economiche e sociali»³⁵⁵, che Palazzo *Berlaymont* ha mantenuto durante lo svolgimento di tutta la fase di negoziazione della *membership*. E lungo quale strada proseguire, secondo la Commissione, per avvicinarsi agli *standard* comunitari? Ovviamente lungo quella indicata dal FMI, al quale il Governo di Lisbona si era rivolto poche settimane dopo aver fatto richiesta per entrare nella CEE, con l'accordo per il rilascio della seconda *tranche* di prestiti, che, come rilevato dallo stesso Palazzo *Berlaymont*, aveva condotto all'adozione, per il biennio 1978-1979, di un piano di stabilizzazione finalizzato primariamente a ridurre, attraverso grandi sacrifici economici, il pesante *deficit* nella bilancia dei pagamenti del Paese iberico³⁵⁶.

È stato il FMI a spingere prepotentemente il Portogallo a liberalizzare la propria economia, preparandolo, di fatto, per l'adesione alla CEE, attraverso lo strumento dell'assistenza finanziaria condizionata. Due *stand-by arrangement*, il primo negoziato nel maggio del 1978 e dalla durata annale, il secondo contrattato nell'estate del 1983 e conclusosi nel febbraio 1985, pochi mesi prima della firma da parte delle autorità portoghesi del Trattato di adesione alla CEE, contemplanti

³⁵³ Cfr. *The Transitional Period and the Institutional Implications of Enlargement. Commission Communication to the Council further to the Communication Sent on 20 April 1978*, COM (78)190 fin., 24 April 1978. Sul pt.to, si veda A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storica critica dell'Unione europea*, cit., p. 174.

³⁵⁴ M. DAUDERSTÄDT, *The EC's Pre-Accession Aid to Portugal. A Critical Look*, in *Interconomics*, Vol. 21, Issue, 2, 1986, p. 94.

³⁵⁵ *Opinion on Portuguese Application for Membership Transmitted to Council by the Commission on 19 May 1978*, COM (78)/220 fin, 19 May 1978, p. 8. Sul p.to, ancora una volta, si veda, A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storica critica dell'Unione europea*, cit., p. 174.

³⁵⁶ Cfr. *Opinion on Portuguese Application for Membership Transmitted to Council by the Commission on 19 May 1978*, cit., pp. 8-9.

un ricettario di *policies* che possiamo considerare un'«applicazione *ex-ante*»³⁵⁷ di quel *Washington Consensus* che il FMI ha testato e affinato lungo tutti gli anni Ottanta in America Latina, alle prese con una severa crisi debitoria.

Decisamente doloroso per le sue ricadute sul piano sociale è stato il secondo dei due interventi del FMI, avendo occasionato l'adozione di un programma di stabilizzazione contenente un pacchetto di misure austeritarie responsabile sia di una consistente diminuzione dei redditi che di una impennata della disoccupazione³⁵⁸. Gli interventi erano conformi a quelli dichiarati nella *letter of intents* del settembre 1983 contenente le misure che le autorità portoghesi si erano impegnate a varare per accedere alle risorse messe a disposizione dall'Istituto di Washington³⁵⁹. Particolare attenzione veniva riservata alle riforme strutturali, special modo quelle in materia fiscale (§7), e alla riduzione della spesa pubblica (§5), da conseguirsi principalmente mediante il taglio ed il contenimento dei finanziamenti destinati alle imprese statali (§9). Si annunciavo, al contempo, un aumento dei costi dei servizi pubblici nel campo dei trasporti e dell'energia elettrica (§9), così come l'intenzione di mettere in pratica una politica di moderazione salariale e l'assunzione di misure che favorissero una maggiore flessibilità della manodopera (§13). A ciò sia aggiungeva la previsione una serie di interventi funzionali all'integrazione internazionale del sistema economico e finanziario portoghese, come la liberalizzazione dai tassi di interesse, la riduzione delle tasse sulle importazioni, la reiterazione da parte del

³⁵⁷ A.B. NUNES, *The International Monetary Fund's Stand-By Arrangements with Portugal. An Ex-Ante Application of the Washington Consensus?*, Gabinete de História Económica e Social – GHES, Lisboa DT/WP n. 44, 2011, <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2871/1/GHES-DT-44.pdf>; A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storica critica dell'Unione europea*, cit., p. 175.

³⁵⁸ Cfr. T. VIOLANTE, *Portugal: From Transformative to Open Constitutionalism*, in M. DANI–M. GOLDONI–A.J. MENÉNDEZ (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, cit., p. 127.

³⁵⁹ *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, Lisboa, 9 Settembre 1983, https://www.esquerda.net/sites/default/files/fmi_portugal_1983.pdf

governo dell'impegno a non introdurre controlli sui cambi e restrizioni sul piano dei pagamenti (§15).

Infine, ci pare altrettanto doveroso segnalare che, il 16 agosto del 1983, proprio mentre le trattative tra il Governo di Lisbona e l'Istituto di Washington erano entrate nel vivo, è stata approvata la legge con cui è stata rivista la suddivisione tra settore pubblico e privato fissata nel 1977, con il decreto legge che vi ha dato attuazione, adottato il 19 novembre, che ha incominciato ad espandere il secondo a discapito del primo, riaprendo, ad esempio, il settore bancario e assicurativo all'iniziativa privata, compresa quella straniera.

2.4. Il Trattato di Maastricht e l'Unione economica e monetaria: radicalizzazione del "vincolo esterno" e riforme (auto-)imposte in Italia

Si è già detto dell'importanza rivestita dal processo di integrazione europea nel puntellare, rivitalizzandolo, il capitalismo nel Vecchio continente. Le vicende del capitalismo italiano non fanno eccezione. Infatti, come meticolosamente ricostruito dagli storici, nel belpaese il capitalismo ben più di una volta ha trovato la propria ancora di salvezza nel c.d. "vincolo esterno" europeo³⁶⁰. D'altro canto, che tra l'Italia e libero mercato esistesse un rapporto tutt'altro che idilliaco, la cui preservazione riposava sulla necessità di un aiuto proveniente dal "di fuori", e cioè, come vedremo, dalle comunità europee, lo registrava, nel 1977, nell'ambito di una intervista rilasciata ad Eugenio Scalfari, uno dei principali artefici dell'adesione dell'Italia al Trattato di Maastricht, il già menzionato Guido Carli, al quale, dopo un quindicennio come Governatore della

³⁶⁰ Si veda, per tutti, F. PETRINI, *Stabilization through Integration: The European Rescue of Italian Capitalism*, in *European Review of History*, Vol. 26, Issue 4, 2019, pp. 573 – 599.

Banca d'Italia (1960-75), era stata affidata, nel 1976, la presidenza di Confindustria³⁶¹.

Rispondendo alle domande del fondatore del quotidiano *La Repubblica*, il futuro Ministro del Tesoro si doleva del cattivo stato in cui versava la libera iniziativa privata in Italia. A tale esito avevano contribuito diversi fattori: una Costituzione che nel disciplinare i rapporti economico-sociali aveva rottamato i vecchi principi del liberismo, un conflitto, nei luoghi di lavoro e nelle piazze, che, con l'autunno caldo del 1969, si era fatto oltremodo intenso e una classe operaia che era diventata troppo forte sul piano delle tutele. Elementi questi ultimi che si erano rivelati i più di impaccio, essendo stati - ammetteva in tutta franchezza Carli - lo «Statuto dei Lavoratori» e la «rigidità della forza-lavoro» le maggiori cause dell'«accelerazione» del «processo di distruzione vera e propria dello spirito imprenditoriale» italiano, il «culmine della disgregazione del sistema»³⁶² economico nostrano.

Tuttavia, la convinzione che Stato italiano e capitalismo avessero stretto un sodalizio male assortito, ovvero che alla base di questa unione ci fosse una grave «contraddizione»³⁶³, derivava a Carli dalla constatazione dell'esistenza di una profonda distanza tra la politica economica ufficialmente dichiarata e quella di fatto praticata dal sistema politico italiano, che trovava il suo esempio più fulgido, da un lato, nella decisione di sottoscrivere i Trattati di Roma nel 1957 e, dall'altro, nella contemporanea tendenza a comportarsi come se non ci si fosse davvero «resi conto delle conseguenze che quell'adesione avrebbe avuto e dei mutamenti che essa obbligatoriamente comportava»³⁶⁴. Il che, secondo Carli, risultava *ictu oculi* evidente nella scelta di, «aver “affondato”», in forza della

³⁶¹ G. CARLI, *Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di E. Scalfari, Roma-Bari, Laterza, 1977.

³⁶² *Ivi*, p. 113.

³⁶³ *Ivi*, p. 65.

³⁶⁴ *Ibidem*.

decisione di dare vita alla CEE, «l'economia italiana nel sistema dell'economia di mercato e, allo stesso tempo, l'aver conservato, o addirittura accresciuto, un atteggiamento di ostilità verso l'economia di mercato e verso i meccanismi che vi presiedono»³⁶⁵.

Una recriminazione quella del tecnico italiano che non era tanto diretta contro l'opposizione comunista e i partiti del movimento operaio, quanto piuttosto contro gli alleati del "suo" schieramento, quello liberista euro-atlantico, ovverosia quei democristiani che detenevano le chiavi di Palazzo Chigi e che, in larga parte, avevano sempre guardato con sospetto al mercato, o che, comunque, a prescindere dall'adesione a quel campo, non si erano mai prodigati per favorirne l'integrale applicazione. Le rimostranze rivolte, nel maggio del 1964, dal Presidente della Commissione del tempo, Hallstein, ad Aldo Moro per non aver profuso tutti gli sforzi che si attendevano dal governo italiano nel dare attuazione alla normativa del mercato comune europeo, a cui si aggiungeva il suggerimento ad adoperarsi per l'adozione di una serie di misure restrittive finalizzate a porre rimedio ai gravi squilibri che caratterizzavano l'economia italiana (l'astensione da iniziative che avrebbero potuto compromettere lo stato della liberalizzazione dei beni e dei servizi, il varo di una politica compressione dei salari e la riduzione della spesa pubblica)³⁶⁶, costituiscono un mirabile spaccato di questa specie di "doppiezza" italiana.

Tale difficile opera di riconciliazione, però, non ha mai scoraggiato Carli al punto da spingerlo ad abbandonare l'idea che, prima o poi, grazie alla sponda offerta dalle comunità europee sarebbe stato possibile «innestare l'economia di mercato nel tessuto vivente, nelle fibre della società italiana» ed «introdurla nella

³⁶⁵ *Ibidem.*

³⁶⁶ Cfr. D. PASQUINUCCI, *From Narrative to Counter-Narrative: The European Constraint and the Rise of Italian Populist Euroscepticism*, in *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 30, Issue 1, 2022, p. 41.

mentalità della classe dirigente»³⁶⁷. Insomma, se il “vincolo esterno” - espressione il cui conio si deve proprio a Carli - posto a Roma nel 1957 non era bastato, occorreva solamente invocarne la fissazione di ulteriori, più stringenti e più cogenti, contribuendo, ove possibile, al loro confezionamento, e, a quel punto, dimostrare di saperli utilizzare a dovere³⁶⁸. La creazione dello SME, nel 1979, era una di queste occasioni fondamentali e, infatti, è stata colta al volo. Negli anni Ottanta, in Italia, per effetto di questo nuovo “vincolo esterno”, ha preso avvio quel processo di neoliberalizzazione, iniziato col c.d. “divorzio” tra Tesoro e Banca d’Italia (1981) e proseguito con la politica anti-operaia di contenimento del costo del lavoro realizzata col taglio della “scala mobile” (1984), del nostro sistema economico, che ha raggiunto il suo apice nel decennio seguente con la negoziazione la sottoscrizione del Trattato di Maastricht e la successiva nascita dell’UEM.

Come avessero deciso di muoversi i rappresentanti italiani alla conferenza intergovernativa (1990-1991) che ha condotto alla stesura del Trattato di Maastricht, soprattutto quei “tecnocrati” formati in *Bankitalia* che vedevano nell’UEM un potenziale dispositivo di “auto-disciplinamento” sul piano domestico³⁶⁹, a partire dal futuro Presidente della BCE (2011-2019) e Presidente del Consiglio (2021-2022) Mario Draghi, coinvolto nella negoziazione del trattato in qualità di Direttore generale del Tesoro e facente funzioni del titolare del relativo dicastero del tempo, ovverosia Carli, che data l’età avanzata non ha potuto assistere a tutte le riunioni che ne hanno scandito lo svolgimento, ce lo racconta, ancora una volta, proprio quest’ultimo. L’«azione propositiva» del succitato gruppo «al tavolo della conferenza intergovernativa», scrive Carli nelle sue memorie, «ha rappresentato una via alternativa alla soluzione di problemi che

³⁶⁷ G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit., p. 7.

³⁶⁸ Cfr. *Ivi*, pp. 6 – 7.

³⁶⁹ Cfr. K. DYSON – K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a ‘Vincolo Esterno’: Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society & Politics*, Vol. 2, Issue, 1, 1996, pp. 272 – 299.

non [si] riusciv[a] ad affrontare per le vie ordinarie»³⁷⁰. Che tradotto significa che si era consapevolmente scelto di «aggirare il Parlamento sovrano della Repubblica» allo scopo di «costruire altrove ciò che non si riusciva a costruire in patria»³⁷¹ (sic!), cioè lo «Stato minimo», l'«alienazione del patrimonio [...] pubblico», un «conflitto sociale che si snoda nel rispetto della stabilità dei prezzi» e la «flessibilità del lavoro»³⁷².

Grazie al sistema ideato a Maastricht, proprio come auspicato da Carli, l'impresa di inculcare quel fondamentalismo di mercato a cui i nostri costituenti si erano ben guardati di dare ospitalità è stata finalmente condotta in porto. In effetti, a partire dalla sottoscrizione del trattato, avvenuta in data 7 febbraio 1992, con un'intensità costante, perlomeno fino all'avvio della terza fase dell'UEM (1999), l'ammissione all'interno della quale era considerata condizione necessaria per poter adottare l'euro (scelta che, all'epoca, era stata presentata all'opinione pubblica come un'irrinunciabile opportunità di modernizzazione per il Paese, la cui perdita avrebbe condannato, si diceva con toni apocalittici, il Paese ad una crisi irreversibile³⁷³, ma che, alla luce della tutt'altro che entusiasmante storia economica italiana degli ultimi trent'anni, è divenuta sempre più oggetto di riconsiderazione critica da parte degli studiosi³⁷⁴), l'indirizzo politico nazionale è stato pressoché totalmente piegato all'esigenza di assecondare le priorità fissate nella cittadina dei Paesi Bassi.

Per capire quanto il nuovo “vincolo esterno” europeo si sia rivelato da subito efficace, condizionando pesantemente l'indirizzo politico nazionale, è

³⁷⁰ G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., p. 435.

³⁷¹ *Ivi*, p. 8.

³⁷² *Ivi*, p. 7.

³⁷³ Cfr. C. RADAELLI, *The Italian State and the Euro: Institutions, Discourse, and Policy Regimes*, in K. DYSON (ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 226.

³⁷⁴ Si vedano, ad esempio, L. BACCARO – M. D'ANTONI, *Tying your Hands and Getting Stuck? The European Origins of Italy's Economic Stagnation*, in *Review of Political Economy*, 2022, pp. 1 – 26.

sufficiente dare un'occhiata al titolo del capitolo più importante contenuto nelle dichiarazioni programmatiche del primo esecutivo insediatosi dopo l'adesione al Trattato di Maastricht, il Governo Amato I (1992-1993), nel quale si ritrovano compendiate i punti essenziali di una agenda che, come ci si appresta a vedere, era destinata a dominare anche negli anni a venire con i «*technocratic governments*»³⁷⁵ di Ciampi (1993-1994) e Dini (1995-1996): “Verso l'Europa: disinflazione, risanamento finanziario e ripresa economica”. Difatti, riduzione del *deficit* e del debito pubblico, privatizzazione delle più importanti imprese statali, con conseguente liberalizzazione dei settori economici nelle quali queste operavano, riforma delle pensioni e del mercato del lavoro hanno costituito il nerbo della legislazione approvata dalle sopracitate compagini governative. Ma lo stesso è accaduto con i successivi governi di centro-sinistra guidati da Prodi, D'Alema e, di nuovo, Amato, che, tra il 1996 e il 2000, come indicato dai disavanzi primari conseguiti in questo periodo, dall'introduzione del precariato (il c.d. “pacchetto Treu”) e dal corposo programma di privatizzazioni di banche e telecomunicazioni portato a termine, si sono rivelati ben più abili delle destre nel mettere in pratica le ricette neoliberiste bruxellesiane.

Tutto ha avuto inizio, come si è detto, con il governo guidato dal futuro Presidente della Corte Costituzionale ed ex ministro socialista Giuliano Amato che, appena entrato in funzione, sotto il peso di una grave crisi monetaria causata dalla svalutazione della lira e dalla successiva fuoriuscita dello SME, allo scopo di instradare il Paese sulla via dell'austerità richiesta per rispettare i neoistituiti parametri del 3% *deficit*/PIL e del 60% debito/PIL fissati a Maastricht, ha varato una manovra finanziaria “lacrime e sangue” dall'ammontare di 90 miliardi di lire³⁷⁶. Poi, è sempre a questo esecutivo che si deve la soppressione e la liquidazione dell'EFIM, l'avvio del processo di privatizzazione, attraverso la loro

³⁷⁵ C. DE FIORES, *Questione democratica e rappresentanza politica nel crocevia degli anni Novanta*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2021, p. 202.

³⁷⁶ Cfr. D. ANTONIELLO – L. VASAPOLLO, *Eppure il vento soffia ancora. Capitale e movimenti dei lavoratori in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Milano, Jaca Book, 2006, p. 250.

trasformazione in SpA, dell'IRI e dell'ENI, oltre che dell'INA, dell'ENEL e delle Ferrovie dello Stato³⁷⁷, e il varo della prima riforma organica delle pensioni³⁷⁸.

Il processo di “contro-riforma” è continuato sotto l'esecutivo presieduto dall'ex numero di Palazzo Koch, Carlo Azeglio Ciampi, il quale, proprio in veste di Governatore della Banca d'Italia (1979 – 1993), era intervenuto nella negoziazione del Trattato di Maastricht partecipando ai lavori del Comitato dei governatori delle banche centrali degli Stati membri. A questo governo si deve non soltanto la prosecuzione lungo il percorso di risanamento di finanza pubblica avviato da Amato, ma anche il raggiungimento dell'accordo tra Palazzo Chigi e parti sociali, ossia sindacati e Confindustria, con il quale sono stati rivisti i meccanismi di indicizzazione del salariale e che, in concreto, ha posto fine alla “scala mobile”³⁷⁹, oltre che la pianificazione dell'effettivo passaggio in mani private del capitale delle grandi imprese pubbliche già trasformate in società per azioni³⁸⁰.

Infine, abbiamo il governo guidato da Lamberto Dini, già direttore esecutivo del FMI nella seconda metà degli anni Settanta in rappresentanza di Italia, Grecia, Portogallo e Malta ed ex direttore generale di *Bankitalia* (1979-1994). Tale esecutivo non ha fatto altro che seguitare a portare innanzi l'agenda dei suoi predecessori. Infatti, i punti salienti del suo programma di governo erano fondamentalmente due: stabilizzazione dei conti pubblici e della moneta e

³⁷⁷ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017, p. 151.

³⁷⁸ Cfr. E. DEL COLLE, *La pensione flessibile. Situazione e prospettive del sistema pensionistico italiano*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 80 – 81.

³⁷⁹ Cfr. V. CASTRONOVO, *L'Italia nel mercato globale e nell'Europa germano-centrica*, in S. PONS – A. ROCCUCCI – F. ROMERO (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. I. Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Roma, Carocci, 2014, p. 73, nonché M. TROISI, *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in B. CARAVITA – F. FABRIZZI – V. LIPPOLIS – G.M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, I, Torino, Giappichelli, 2022, p. 774

³⁸⁰ Cfr. S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., p. 158.

riforma del sistema pensionistico, attraverso lo storico passaggio dal retributivo al contributivo³⁸¹.

Il fenomeno delle riforme autoimposte attraverso la radicalizzazione del “vincolo esterno” non ha caratterizzato soltanto l’Italia degli anni Novanta. Benché il nostro Paese configuri il caso più eclatante di condizionalità “ricercata”, la tendenza ad usare strategicamente l’UEM ha contraddistinto l’operato di tanti altri governi degli Stati membri, che hanno visto nei criteri di Maastricht una grandiosa opportunità per riuscire a superare le ritrosie delle rispettive cittadinanze alla messa in soffitta delle vecchie politiche economiche keynesiane³⁸².

Infatti, dal Nord al Sud Europa gli esecutivi nazionali hanno sfruttato i legami di colleganza orizzontali instaurati mediante l’UEM per varare un ampio ventaglio di riforme strutturali che altrimenti sarebbe stato assai complicato “portare a casa”. Così, ad esempio, è successo in Belgio, ove dopo il fallimento di una serie di primi tentativi, proprio grazie alle dinamiche innescate da Maastricht, il governo è riuscito a siglare con le parti sociali nuovi accordi che hanno bloccato gli aumenti dei salari e hanno ridimensionato il ruolo della contrattazione collettiva, oltre a giustificare corposi tagli al bilancio e la riforma del sistema di previdenza sociale³⁸³. E così è successo in Spagna, dove le riforme finalizzate a ridurre il costo del lavoro di metà anni Novanta, ossia il “Patto di Toledo” (1995), negoziato dai socialisti ed implementato dai popolari, sono state realizzate soltanto grazie al decisivo *assist* offerto dalla costruzione dell’UEM³⁸⁴.

³⁸¹ C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 49.

³⁸² Cfr. C.J. BICKERTON, *European Integration: From Nation-States to Member States*, cit. p. 134.

³⁸³ K. FEATHERSTONE, *The Political Dynamics of External Empowerment: The Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, in A. MARTIN – G. ROSS (eds.), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 239.

³⁸⁴ *Ivi*, pp. 237 – 238.

2.5. “*Big Bang Enlargement*” ed ipocrisia dei “criteri di Copenaghen”: esportazione antidemocratica di liber(al)ismo nell’Europa post-comunista e reazione populista

Il politologo David Ost, nelle pagine conclusive del suo appassionante e appassionato *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe*, pubblicato pochi mesi dopo il completamento del primo round del c.d. “*Big bang enlargement*” (2004), rifletteva preoccupato sulle dinamiche innescate negli Stati ex-socialisti dal processo di adesione all’UE. Nello specifico, si chiedeva se «l’eccessiva dipendenza dal liberismo economico» nel frattempo instauratasi si sarebbe presto risolta in un’ondata di «illiberalismo politico»³⁸⁵. Tenendo a mente quanto è di lì a poco accaduto dapprima in Ungheria e poi in Polonia, trattasi di parole oltremodo profetiche, che descrivono alla perfezione la parabola seguita dalle due ex-Repubbliche popolari, da campioni di neoliberalismo ad avanguardia di illiberalismo³⁸⁶, e che inevitabilmente ci invitano a riflettere in maniera non stereotipata sul rapporto instaurato nel tempo tra l’UE e l’Europa centro-orientale, ovverosia ad accantonare l’idea autoassolutoria, tanto in voga nelle ricostruzioni dottrinarie più *à la page*, di una candida Bruxelles vittima incolpevole di una perfida aggressione ad opera delle forze populiste stanziata tra il Danubio e la Vistola³⁸⁷.

Benché ai cultori dell’europesismo irenico costi molto ammetterlo, con riguardo all’origine del *populist backlash* nell’Europa centro-orientale sembrano sussistere diverse valide ragioni per ritenere che il successo elettorale di partiti quali il magiaro FIDESZ e il polacco PIS non è che sia maturato *nonostante* la

³⁸⁵ D. OST, *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe*, Ithaca – London, Cornell University Press, 2005, p. 204.

³⁸⁶ Cfr. G. SCHEIRING, *The Retreat of Liberal Democracy. Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, p. 25.

³⁸⁷ Sul p.to, criticamente, si veda J. ZIELONKA, *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

UE, bensì, al contrario, proprio, sia pur non solo, *a causa* di questa. Detto altrimenti, pare giunto il momento di assumere la consapevolezza che, anziché essersi rivelata un argine contro i processi di *backsliding* sul piano costituzionale in corso in quell'area, è stata la stessa UE a favorirne la comparsa. Difatti, ad Est di quella che fu la cortina di ferro le istituzioni europee non sono state quelle prodighe e generose dispensatrici di lezioni di democrazia di cui spesso si scrive. Confondendo volutamente il liberalismo con il liberismo³⁸⁸, nei Paesi dell'ex-blocco orientale si è contrabbandato per transizione alla democrazia quella che, in realtà, al netto di ogni retorica, si è rivelata essere una «brutale sottomissione della regione al sistema capitalistico globale»³⁸⁹. E ciò senza dimenticare che la pretesa ad istruire sul come diventare una democrazia funzionante proveniva da un'organizzazione, l'Unione europea, affetta, allora come oggi, da un conclamato *deficit* democratico³⁹⁰.

Come ben ricostruito da Geoffrey Ely, «FMI ed UE hanno dettato la forma della transizione», imponendo «lo smantellamento dello stato sociale, la svendita del settore pubblico e la deregolamentazione dell'economia»³⁹¹. Che dire? Un esito assai infelice alla luce di quanto auspicato dai cittadini dell'Europa centro-orientale, i quali, anche dopo la fine del socialismo, non disdegnavano affatto che lo Stato continuasse a garantire un regime di forte protezione sociale attraverso

³⁸⁸ Cfr. B. BUGARIČ, *Central Europe's Descent into Autocracy: A Constitutional Analysis of Authoritarian Populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 17, No. 2, 2019, p. 609.

³⁸⁹ G. ELEY, *Forging Democracy. The History of the Left in Europe (1850 – 2000)*, cit., p. 451.

³⁹⁰ Cfr. H. GRABBE, *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, in *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3, 2002, p. 266.

³⁹¹ G. ELEY, *Forging Democracy. The History of the Left in Europe (1850 – 2000)*, cit., p. 451.

il *welfare*³⁹², un elemento che costituiva uno dei tratti più apprezzati del vecchio regime³⁹³.

Conformarsi a tale liber(al)ismo thatcherianamente «incoraggiato senza alternative»³⁹⁴ è stata un'operazione tutt'altro che semplice, ma che, nonostante il malumore diffuso provocato dagli elevatissimi costi sociali, a partire dalla vertiginosa crescita delle disuguaglianze, ad esso connessi³⁹⁵, la popolazione per lungo tempo ha saputo grosso modo tollerare. Questo e altro pur di poter godere della prosperità di cui beneficiava l'Occidente e che soltanto l'adesione all'UE sembrava potesse adeguatamente garantire, anche se era evidente che questa situazione non avrebbe potuto durare ancora a lungo. E infatti così è stato.

La «fine della pazienza»³⁹⁶ ha coinciso con l'approdo anche qui in Europa della crisi finanziaria originatasi sul finire del primo decennio del nuovo millennio ad Ovest dell'Atlantico, prova inequivocabile che il liberalismo non era stato in grado di mantenere le sue promesse³⁹⁷. I tempi erano ormai diventati maturi perché la disillusione nei confronti del “capitalismo reale”, così diverso dalla versione idealizzata fino a quel momento coltivata³⁹⁸, e la frustrazione accumulata durante la a dir poco estenuante fase del “ritorno in Europa” si

³⁹² Cfr. M.A. ORENSTEIN – B. BUGARIČ, *Work, Family, Fatherland: The Political Economy of Populism in Central and Eastern Europe*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 2, 2022, p. 177.

³⁹³ Cfr. G. POP-ELECHES – J.A. TUCKER, *Communism's Shadow. Historical Legacies and Contemporary Political Attitudes*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2017, cap. VI.

³⁹⁴ I. KRASTEV – S. HOLMES, *The Light that Failed: A Reckoning*, New York, Penguin, 2019, p. 98; J. KOMÁREK, *Waiting for the Existential Revolution in Europe*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1, 2014, p. 195.

³⁹⁵ Per tutti, si vedano K. GHODSEE – M.A. ORENSTEIN, *Taking Stock of Shock. Social Consequences of the 1989 Revolutions*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

³⁹⁶ A. ANTAL, *The Rise of Hungarian Populism. State Autocracy and the Orbán Regime*, Bingley, Emerald Publishing, 2019, p. 70.

³⁹⁷ I. KRASTEV, *Liberalism's Failure to Deliver*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, Issue 1, 2016, pp. 35 e ss.

³⁹⁸ Cfr. J. FEFFER, *Aftershock. A Journey into Eastern Europe's Broken Dreams*, London, Zed Books, 2017.

scatenasse nel «contromovimento antiliberal»³⁹⁹ che abbiamo imparato a conoscere in questi anni e che pare ben lontano dal sopirsi.

In ultima istanza, l'impressione è che le tendenze autoritarie manifestatesi a livello domestico con la vittoria e il consolidamento al potere dei populistici costituiscano la reazione a pulsioni non meno autoritarie promananti dal livello europeo, o come la definiscono i politologi Mudde e Rovira Kaltwasser, «una risposta democratica illiberale al liberismo non democratico»⁴⁰⁰ inculcato attraverso il *Bruxelles Consensus*, e il suo più potente strumento, la condizionalità. Ed è questa l'ipotesi che andremo ad esplorare.

Non ci è voluto molto ai primi governi post-comunisti per capire che i margini di scelta a loro disposizione erano tanto risicati da risultare soltanto apparenti. Come è stato osservato in dottrina, «le uniche vere domande» che le nuove élite al potere avrebbero dovuto affrontare erano «fino a che punto si sarebbero dovute adottare politiche neoliberali e quanto velocemente»⁴⁰¹. Difatti, qualsivoglia altro percorso avrebbe precluso loro la possibilità di accedere al *club* occidentale e, quindi, di diventare membri dell'UE. In altre parole, per quanto formalmente liberi di decidere in maniera autonoma del proprio futuro e, dunque, di poter conformare i rispettivi sistemi socio-economici secondo le proprie preferenze, i cittadini dell'Europa centro-orientale, polacchi e ungheresi in testa, hanno dovuto fare presto i conti con il fatto che il loro destino era già stato in gran parte segnato.

Era perlomeno dalla prima metà degli anni Ottanta che il FMI e, per il suo tramite, gli Stati Uniti, assieme agli altri potenti governi europei che sedevano all'interno del Comitato esecutivo del Fondo, ricattavano con le loro promesse di aiuto finanziario in cambio dell'attuazione di piani di stabilizzazione e

³⁹⁹ C. HANN – G. SCHEIRING, *Neoliberal Capitalism and Visegrád Countermovements*, in *Europe-Asia Studies*, Vol. 73, No. 9, 2021, p. 1560.

⁴⁰⁰ C. MUDDE – C. ROVIRA KALTWASSER, *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 116.

⁴⁰¹ H. APPEL – M.A. ORENSTEIN, *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 20.

aggiustamento strutturale che i governi comunisti di Budapest e Varsavia, sfruttando l'enorme debito da questi accumulato nei confronti delle banche e dei governi ad Ovest della cortina di ferro⁴⁰². Quando le classi dirigenti delle due Repubbliche popolari non sono state più in grado di far digerire l'austerità a cui li stava costringendo l'Istituto di Washington è spettato all'opposizione democratica assumere su di sé l'incarico di metterla in pratica.

Ad esempio, è nel marzo 1990, esattamente una settimana prima che il Forum Democratico Ungherese, definito «l'ala politica del FMI in Ungheria»⁴⁰³, di Jozsef Antall vincessesse le prime libere elezioni dall'inizio della Guerra Fredda, che è stato approvato dal Comitato esecutivo del Fondo il quarto *Stand-by Arrangement* della storia magiara, il quale conteneva l'agenda economica da seguire a prescindere da quale sarebbe stato il responso delle urne⁴⁰⁴. A questo accordo ne ha fatto seguito, nel novembre dello stesso, un altro ancora più radicale, questa volta concluso nella forma di un *Extended Fund Facility*, contemplante un programma di aggiustamento strutturale *market-friendly* dalla durata triennale⁴⁰⁵.

L'esperienza polacca non è poi tanto diversa. La «shockterapia»⁴⁰⁶, una combinazione particolarmente estrema delle ricette del *Washington Consensus*, basata sulla soppressione generalizzata dei sussidi, la rimozione dei controlli sui prezzi, la privatizzazione delle grandi imprese statali e l'apertura dei confini agli

⁴⁰² F. BARTEL, *The Power of Omission: the IMF and Democratic Transitions in Poland and Hungary*, in B. BLUMENAU – J.M. HANHIMÄKI – B. ZANCHETTA (eds.), *New Perspectives on the End of the Cold War. Unexpected Transformations?*, Abingdon – New York, Routledge, 2018, pp. 200 ss.

⁴⁰³ L. ANDOR, *The First Year of the Coalition: Government by Socialists and Liberals in Hungary*, in *Contemporary Politics*, Vol. 1, Issue 2, 1995, p. 121.

⁴⁰⁴ Cfr. F. BARTEL *The Triumph of Broken Promises. The End of the Cold War and the Rise of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2022, p. 257.

⁴⁰⁵ *Ivi*, p. 258.

⁴⁰⁶ N. KLEIN, *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli, 2007.

investitori stranieri⁴⁰⁷, introdotta attraverso il programma di ristrutturazione dell'economia nazionale varato, sul finire del 1989, dal primo governo a guida *Solidarnosc*, quello presieduto da Tadeusz Mazowiecki, sta lì a dimostrarlo. Infatti, il *Balcerowicz Plan*, così ribattezzato, si fa per dire, in onore del suo architetto, il Ministro delle finanze dell'epoca, Leszek Balcerowicz, un grande ammiratore delle politiche neoliberiste di Thatcher⁴⁰⁸ che, nel 1988, si era recato in visita a Marburgo presso uno dei principali centri di ricerca dell'ordoliberalismo tedesco⁴⁰⁹, rispondeva esattamente all'esigenza di ottenere il benessere del FMI, così da fargli aprire i cordoni della borsa⁴¹⁰.

Le riforme strutturali pro mercato che avevano dato inizio alla transizione hanno colpito duramente le fasce economiche più deboli della popolazione. Trascorsi quattro anni dal *regime change* povertà e disoccupazione erano schizzate alle stelle in Ungheria, rivelando una società afflitta da divari economici amplissimi, come mai era accaduto all'epoca del socialismo⁴¹¹. La situazione in cui versava la Polonia era molto simile. Il tasso di disoccupazione, un fenomeno pressoché sconosciuto prima del 1989, era salito oltre il sedici per cento nel 1993, mentre in un solo anno dalla formazione del primo esecutivo

⁴⁰⁷ Cfr. P. THER, *Europe Since 1989. A History*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2016, pp. 80 – 81.

⁴⁰⁸ Cfr. A. LIEBICH, *The Politics of a Disillusioned Europe. East and Central Europe After the Fall of Communism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, p. 18.

⁴⁰⁹ Cfr. H. GABRISCH, *Elements, Origins and Future of Great Transformations: Eastern Europe and Global Capitalism*, in *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 31, Issue 2, 2020, p. 180.

⁴¹⁰ Cfr. S. SHIELDS, *The 'Charge of the Right Brigade': Transnational Social Forces and the Neoliberal Configuration of Poland's Transition*, in *New Political Economy*, Vol. 8, Issue 2, 2003, p. 231, cui adde F. BARTEL *The Triumph of Broken Promises. The End of the Cold War and the Rise of Neoliberalism*, cit., pp. 207 – 232.

⁴¹¹ K. KLAUDT, *Hungary After the Revolution: Privatization, Economic Ideology and the False Promise of the Free Market*, in *Minnesota Journal of Law & Inequality*, Vol. 13, Issue 2, 1995, pp. 303-304, 332-335.

post-comunista l'indice di povertà si era quasi raddoppiato, passando dal 17,3 per cento al 31,5 per cento⁴¹².

Per tali ragioni la sconfitta, sia in Ungheria sia in Polonia, delle forze governative responsabili delle riforme della transizione al capitalismo alla seconda tornata di libere elezioni non deve sorprendere. La conquista, nel dicembre 1994, della maggioranza assoluta dei seggi presso la *Orszaggyulès* da parte degli ex-comunisti era un preciso segnale che l'elettorato disapprovava la piega che aveva preso la transizione⁴¹³, così come l'*exploit* conseguito nell'ottobre del 1991 in seno al *Sejm* dal blocco cristiano-nazionalista guidato del populista Jan Olszewski, che per tutta la campagna elettorale aveva tuonato contro la "terapia d'urto" di Balcerowicz⁴¹⁴. Epperò, a prescindere dal voto anti-neoliberista espresso dai cittadini delle due ex-Repubbliche popolari, il corso della politica economica di Budapest e Varsavia non ha accennato a mutare, perché con l'esacerbarsi della crisi economica in Ungheria e Polonia è diventato sempre difficile divincolarsi dalla morsa del FMI e della condizionalità.

I socialisti ungheresi, riuniti nel *Magyar Szocialista Párt* (MSZP), pur disponendo dei numeri sufficienti per poter formare un governo da soli, hanno scelto di allearsi con i liberali del Forum Democratico Ungherese, sposandone l'agenda in campo economico, così da quietare eventuali preoccupazioni sulla liberalizzazione dell'economia magiara da parte delle istituzioni finanziarie internazionali e da parte del capitale e dei governi occidentali⁴¹⁵. Il socialista Gyula Horn ha iniziato a discutere di un nuovo possibile accordo con il FMI già nell'autunno del 1994, a pochi mesi dalle elezioni che lo avevano incoronato

⁴¹² Cfr. J. FEFER, *Aftershock. A Journey into Eastern Europe's Broken Dreams*, cit., p. 72.

⁴¹³ Cfr. A. LIEBICH, *The Politics of a Disillusioned Europe. East and Central Europe After the Fall of Communism*, cit., p. 41.

⁴¹⁴ Cfr. S. SHIELDS, *The 'Charge of the Right Brigade': Transnational Social Forces and the Neoliberal Configuration of Poland's Transition*, cit., p. 243, nt. 99.

⁴¹⁵ Cfr. L. ANDOR, *The First Year of the Coalition: Government by Socialists and Liberals in Hungary*, cit., p. 121.

Presidente del Consiglio⁴¹⁶. Il «tradimento»⁴¹⁷ delle promesse fatte in campagna elettorale e delle aspettative dei sindacati si è consumato ufficialmente nel marzo del 1995, quando è stato varato il *Bokros Package* (dal nome del Ministro della Finanze del tempo, Lajos Bokros, incarnante l'«archetipo del *Chicago Boy*»⁴¹⁸ “contro-riformatore”), che rappresenta il più grande pacchetto di riforme austere dell'epoca della transizione, concepito, per l'appunto, al preciso scopo di ottenere un nuovo prestito dal FMI come ricompensa per l'impegno mostrato nel ridurre il *deficit* e nel contrarre la spesa per il finanziamento dello stato sociale⁴¹⁹.

Pur ricevendo il plauso dell'Istituto di Washington, le riforme del ministro Bokros non erano state ritenute sufficienti per la conclusione di un nuovo accordo, il quale veniva ritenuto possibile soltanto a condizione che con il bilancio per il 1996 fossero stati raggiunti i seguenti obiettivi: tagli della spesa pubblica più corposi di quelli previsti; politiche monetarie e salariali utili ad abbassare l'inflazione e ad assicurare la competitività economica internazionale; riforma strutturale del settore pubblico; aggiustamento del sistema della sicurezza sociale e proseguimento, con rinnovato slancio, del processo di privatizzazione⁴²⁰. Sulla base di queste condizioni, il 15 marzo del 1996 è stato approvato dal Comitato Esecutivo del FMI un nuovo *Stand-by Agreement*, della durata di poco meno di due anni, che ruotava attorno all'attuazione di un programma di riforma strutturali che, in linea con le riforme iniziate nel 1995, mirava alla ristrutturazione e la privatizzazione delle imprese statali, comprese le

⁴¹⁶ Cfr. G. CSÁKI, *IMF Loans to Hungary, 1996-2008*, in *Public Finance Quarterly*, Vol. 58, Issue 1, 2013, p. 96.

⁴¹⁷ Cfr. L.J. COOK, *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, Ithaca – London, Cornell University Press, 2007, p. 201.

⁴¹⁸ L. ANDOR, *The First Year of the Coalition: Government by Socialists and Liberals in Hungary*, cit., p. 125.

⁴¹⁹ Cfr. D.F. ZIBLATT, *The Adaptation of Ex-Communist Parties to Post-Communist East Central Europe: A Comparative Study of the East German and Hungarian Ex-Communist Parties*, in *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 31, Issue 2, 1998, pp. 126 – 127.

⁴²⁰ Cfr. G. CSÁKI, *IMF Loans to Hungary, 1996-2008*, cit., pp. 96 – 97.

banche, e alla continuazione del processo di liberalizzazione delle transazioni finanziarie⁴²¹.

In Polonia la tanto sbandierata svolta rispetto alle riforme economiche post-1989 non si è materializzata. Olszewski, giunto al governo criticando le riforme neoliberiste di Balcerowicz, ha finito per riprodurle pedissequamente⁴²², scegliendo come primo Ministro delle Finanze del suo litigioso e breve governo proprio uno dei collaboratori di quest'ultimo, Karol Lutkowski⁴²³. E dopo essersi scagliato contro le misure di *austerità* richieste dal FMI, si è poi anche lui docilmente piegato a tutte le condizioni imposte⁴²⁴.

Tra le «influenze esterne»⁴²⁵, *alias* “occidentali”, subite dalle classi di governo dell'Europa centro-orientale, oltre a quelle riconducibili alle pressioni esercitate dal FMI, molto significative sono state quelle dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERD). Creata in quel di Parigi nel maggio 1990 con il precipuo fine, come recita l'art. 1 del suo Statuto, di “*accelerare la transizione verso un'economia aperta e di mercato e di promuovere l'iniziativa privata ed imprenditoriale*”, la BERD ha assolto questo impegno “*promuovendo, attraverso l'opera di investitori privati ed altri investitori interessati, la creazione, il miglioramento e l'espansione dell'attività del settore produttivo, concorrenziale e privato*”, “*mobilizzando i capitali interni ed esterni*”, “*incoraggiando gli investimenti produttivi, anche nei settori finanziario e dei servizi, e quelli delle infrastrutture connesse, dove ciò sia necessario per*

⁴²¹ *Ivi*, p. 97.

⁴²² Cfr. D. OST, *Social Forces and the Post-Communist Transition: Why Labour Turns Right*, in D. LANE (ed.), *The Transformation of State Socialism. System Change, Capitalism or Something Else?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 83.

⁴²³ Cfr. R. STONE, *Lending Credibility. The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2002, p. 105.

⁴²⁴ Cfr. D. OST, *Social Forces and the Post-Communist Transition: Why Labour Turns Right*, cit., p. 83.

⁴²⁵ M. ZABOROWSKI, *Westernizing the East: External Influences in the Post-Communist Transformation of Eastern and Central Europe*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, Issue 1, 2005, pp. 16 – 32.

sostenere l'iniziativa privata ed imprenditoriale, contribuendo in tal modo a creare un ambiente concorrenziale" e, tra le molte altre attività, "*stimolando e incoraggiando lo sviluppo dei mercati dei capitali*"(art. 2). Come è facile intuire dalla lettura delle disposizioni statutarie relative alle sue funzioni costitutive, ci troviamo dinanzi ad una istituzione la cui ragione d'essere si identifica con l'esportazione del capitalismo nell'Europa centro-orientale e che, da questo punto di vista, ha svolto egregiamente il proprio lavoro.

Se è per effetto della coercizione derivante dalla condizionalità applicate dal FMI, in combinazione con la BERD ed altre istituzioni finanziarie internazionali quali, ad esempio, la Banca Mondiale, che il *Washington Consensus* è approdato nell'Europa post-comunista, è all'Unione europea che si deve il suo definitivo consolidamento nell'area. Attiva fin dal 1989 nel processo di transizione attraverso l'istituzione del programma di finanziamenti *Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy* (PHARE), calibrato sugli *aid programs* ai Paesi del Terzo Mondo⁴²⁶, è a partire dal maggio 1993 che, con la fissazione dei c.d. "criteri di Copenaghen", indicanti le condizioni essenziali che gli Stati intenzionati ad acquisire la *EU membership* sono tenuti a rispettare, l'Unione europea è venuta progressivamente ad occupare il centro della scena, assumendo su di sé, con il pretesto di accompagnare l'Europa centro-orientale lungo la strada della democratizzazione, la guida delle operazioni di demolizione di ogni residuo di socialismo nella regione.

Stando ai succitati criteri, così come perfezionati in occasione del Consiglio di Madrid del dicembre 1995, per aderire all'Unione europea è necessario che gli Stati che hanno presentato domanda di ammissione: risultino dotati di "*istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela*" (criteri politici), si

⁴²⁶ Cfr. J. HUGHES – G. SASSE – C. GORDON, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 12.

basino su di una “*economia di mercato affidabile, mostrando di essere adeguatamente preparato per far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all’interno dell’Unione*” (criteri economici) e, infine, dimostrino di avere la “*capacità necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall’adesione, assicurando l’efficace attuazione delle norme, delle regole e delle politiche che formano il corpo della legislazione dell’UE nonché il conseguimento degli obiettivi connessi all’Unione politica, economica e monetaria*” (criteri dell’*acquis*). Valutandoli congiuntamente e considerando il modo con cui il loro rispetto è stato fatto valere nel corso del processo di adesione dalla Commissione, si ritiene di dover giungere a conclusioni decisamente meno compiacenti di quelli comuni alle tante letture offerte dalla dottrina nel periodo in cui il *Big Bang enlargement* si è consumato, perlopiù rivolte ad esaltare il matrimonio tra “democrazia” e “capitalismo” celebrato proprio grazie al decisivo aiuto offerto dall’Unione Europea ad Est di quella che fu la cortina di ferro. Ma quali tipologie di “democrazia” e di “capitalismo” sono stati promossi, *rectius*, imposti, dall’Unione europea? E lo strumento con cui tali obiettivi sono stati perseguiti, la condizionalità, cosa ci dice a proposito della diffusione del populismo di estrema destra ominante nella regione? Sussiste o meno un nesso causale tra l’uno e l’altro?

Quanto all’idea di democrazia assunta a modello dall’Unione europea, essa appartiene ad una concezione “minima” di democrazia, quella tipica di uno Stato liberal-democratico, non sicuramente a quella di uno Stato democratico-sociale⁴²⁷. I soli, seppur apprezzabili, riferimenti allo Stato di diritto, i diritti dell’uomo e la tutela delle minoranze, senza che si sia fatta menzione dell’eguaglianza in senso sostanziale e della giustizia sociale, ci conducono a questo giudizio. L’assenza di elementi socialdemocratici si è potuta apprezzare anche sul piano pratico, via via che la Commissione stilava le sue relazioni

⁴²⁷ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell’UE*, cit, p. 89, 120 s.

annuali attraverso cui ha monitorato lo stato di avanzamento dei Paesi candidati lungo il percorso che li avrebbe dovuti portare al soddisfacimento dei predetti requisiti: all'attenzione rivolta ai progressi sul piano del rispetto dei diritti civili e politici non ha infatti corrisposto un eguale interesse per i diritti sociali, a partire da quelli dei lavoratori⁴²⁸.

La convinzione poi che, nell'opinione di Bruxelles, l'insediamento del liberismo (economico) avesse valore prioritario su quella del liberalismo (politico), e che il secondo, in fin dei conti, potesse essere tranquillamente sacrificato sull'altare del primo, ci deriva dal modello di capitalismo sotteso ai criteri di Copenaghen. La definizione di questi ultimi, come si è ricordato, è avvenuta nel 1993, lo stesso anno in cui è entrato in vigore il Trattato di Maastricht, che rappresenta la quintessenza del neoliberalismo, assieme a quella Unione economica e monetaria i cui obiettivi si chiedeva ai futuri nuovi Stati membri di raggiungere. Ciò significa che l'incontro tra l'Est e l'Ovest è avvenuto in un momento in cui il compromesso keynesiano era già stato sotterrato, cioè quando il capitalismo nella sua forma più radicale, in Occidente, era già tornato a dettare legge.

Analizzando i *reports* ungheresi e polacchi redatti dalla Commissione nell'ambito delle procedure di adesione ci si avvede immediatamente che dietro la locuzione "economia di mercato" si celava il complesso di politiche che hanno dato forma al *Washington Consensus*. Per esempio, la necessità di completare il processo di privatizzazione delle imprese statali è una costante delle relazioni di Palazzo *Berlyamont*: se, per esempio, nel 1998 il governo di Budapest veniva lodato per la considerevole profondità e l'ampiezza con cui il processo di privatizzazione era già stato attuato⁴²⁹, quello di Varsavia veniva invitato ad

⁴²⁸ *Ivi*, p. 89.

⁴²⁹ Cfr. *1998 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, COM(98) 700 final, Bruxelles, 17 December 1998, p. 18.

accelerare lungo questa strada⁴³⁰. Grande è poi l'interesse con cui da Bruxelles si guardava alle "riforme strutturali", dalle pensioni alla sanità, realizzate dalle due ex-Repubbliche popolari, che venivano invitate proprio a proseguire lungo questo sentiero⁴³¹. Immancabili, ovviamente, anche i riferimenti alla riduzione dei *deficit* di bilancio e alla più complessiva garanzia stabilità macroeconomica, oltre che alla liberalizzazione dei prezzi e all'apertura degli investimenti privati dall'estero, dal settore industriale a quello bancario e dei servizi finanziari.

Dobbiamo inoltre tenere conto del carattere decisamente non democratico della condizionalità attraverso cui il grande allargamento ad Est dell'Unione europea è stato condotto in porto⁴³². Le procedure di adesione si sono infatti caratterizzate per un forte profilo «antiparlamentare»⁴³³, venendo pressoché totalmente gestite dagli esecutivi nazionali, che da queste dinamiche di interlocuzione con gli organi europei, nonostante la riduzione del *domestic policy space* a loro disposizione, hanno visto la propria posizione nettamente rafforzata⁴³⁴.

Infine, strettamente collegato a quanto si è appena osservato, non bisogna sottovalutare la circostanza della pervasività della condizionalità esercitata sui Paesi dell'Europa post-comunista. Per più di un lustro l'intero indirizzo politico nazionale degli Stati candidati è stato completamente colonizzato da quello

⁴³⁰ Cfr. *1998 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, COM(98) 701 final, Bruxelles, 17 December 1998, p. 19.

⁴³¹ Cfr. *1999 Regular Report from the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, COM(99) 505 final, 13 October 1999, pp. 25, 76, 78; *1999 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, COM (99) 509 final, 13 October 1999, p. 19.

⁴³² Cfr. B. PUCHALSKA, *Limits to Democratic Constitutionalism on Eastern and Central European*, Abingdon-New York, Oxford, 2016.

⁴³³ A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, cit, p. 93.

⁴³⁴ A.M. MEYERROSE, *Building Strong Executives and Weak Institutions: How European Integration Contributes to Democratic Backsliding*, Paper prepared for The Political Economy of International Organization (PEIO) Seminar, 2021, https://www.peio.me/wp-content/uploads/2021/papers/PEIOo21_paper_77.pdf

bruxellesiano, il celebre *acquis*, circa 80000 pagine di legislazione comunitaria, alla cui elaborazione» questi Paesi «non avevano in alcun modo partecipato» e che si chiedeva loro di «introiettare passivamente»⁴³⁵. Insomma, altro che promozione della democrazia. Come ben descritto da Andreas Sajó, quello allestito nell'Europa centro-orientale è stato un «processo di sottomissione»⁴³⁶ in piena regola, non privo, peraltro, di coloriture imperialiste e neo-colonialiste⁴³⁷, con le popolazioni locali che hanno avuto l'impressione di trovarsi di fronte a dei «*diktat*»⁴³⁸ a cui obbedire.

Neanche il tempo che, con l'ufficiale ingresso di Bulgaria e Romania all'interno dell'Unione europea (2007), il *Big Bang enlargement* potesse dirsi concluso, che la luna di miele, semmai questa sia esistita, tra larga parte dei Paesi dell'ex-blocco orientale e le istituzioni europee era già nei fatti finita. Il divampare della crisi economica e finanziaria scoppiata negli Stati Uniti, che in Europa, prima di colpire i c.d. "PIGS", come venivano dispregiativamente chiamati Portogallo, Italia, Grecia e Spagna, ha fatto capolino proprio negli Stati dell'ex-blocco orientale⁴³⁹, è la miccia che ha fatto saltare in aria tutto quanto, in quanto è la messa in discussione dell'essenzialità del nesso tra integrazione

⁴³⁵ A. GUAZZAROTTI, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, cit., p. 93.

⁴³⁶ A. SAJÓ, *Constitution Without Constitutional Moment: A View from New Member States*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, Issue 2-3, 2005, p. 252.

⁴³⁷ Cfr. J. BÖRÖCZ, *Empire and Coloniality in the "Eastern Enlargement" of the European Union*, in J. BÖRÖCZ – M. KOVÁCS (eds.), *Empire's New Clothes*, Telford, Central European Review, 2001, pp. 4 – 51; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, cit., pp. 157 s.; I. KALMAR, *White But Not Quite. Central Europe's Illiberal Revolt*, Bristol, Bristol University Press, 2022, p. 201.

⁴³⁸ A. SAJÓ, *Constitution without Constitutional Moment: A View from New Member States*, cit., p. 252.

⁴³⁹ Cfr. A. ÅSLUND, *The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2010.

economica europea e prosperità che ha aperto la strada all'ascesa dei populistici nell'Europa centro-orientale⁴⁴⁰. In questo senso, il caso ungherese insegna.

Benché l'Ungheria sia stato uno dei «*poster boy*»⁴⁴¹ della transizione al neoliberalismo occorsa nell'Est europeo tra gli anni Novanta e i primi Duemila, l'acquisizione della *EU membership* non aveva risolto la pericolante situazione finanziaria del Paese, che si è ritrovato fin da subito sottoposto a procedura per disavanzi eccessivi da parte della Commissione⁴⁴². Nel 2004 il MSZP aveva completato la sua svolta blairiana lungo la strada della “terza via” scegliendo come proprio *leader* l'imprenditore milionario Fedor Gyurcsány⁴⁴³, che ha condotto la coalizione governativa liberal-socialista alla riconferma alle elezioni politiche dell'aprile 2006 sulla base di una piattaforma programmatica di «riforme senza misure di austerità»⁴⁴⁴. Eppure, appena rieletto alla carica il Presidente del Consiglio questi annunciava quella che è stata definita una «inversione a U»⁴⁴⁵ in pieno stile mediterraneo post-elezioni del 1983, decidendo di intraprendere una politica di tagli alla spesa pubblica allo scopo di

⁴⁴⁰ Cfr. M. BRUSIS, *Democracies Adrift: How the European Crises Affect East-Central Europe*, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 63, Issue 5-6, 2016, pp. 263 – 276.

⁴⁴¹ A. FABRY, *From Poster Boy to Black Sheep: Authoritarian Neoliberalism in Hungary and Poland*, in *Journal of Australian Political Economy*, No. 86, 2020, p. 304.

⁴⁴² Cfr. Z. SZENTE, *Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary*, in X. CONTIADES (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2013, p. 246.

⁴⁴³ Cfr. G. SCHEIRING – K. SZOMBATI, *From Neoliberal Disembedding to Authoritarian Re-Embedding: The Making of Illiberal Hegemony in Hungary*, in *International Sociology*, Vol. 35, Issue 6, 2020, p. 726, nonché Z. POGÁTSÁ, *The State of Capitalism and the Rise of Radical Right in the 1930s and Today: Hungary as a Case Study*, in J. RAYNER – S. FALLS – G. SOUVLIS – T.C. NELMS (eds.), *Back to the '30s? Recurring Crises of Capitalism, Liberalism and Democracy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, p. 105.

⁴⁴⁴ Cfr. O. CISAR – J. NAVRÁTIL, *At the Ballot Boxes or in the Streets and Factories: Economic Contention in the Visegrad Group*, in M. GIUGNI – M. GRASSO (eds.), *Austerity and Protest: Popular Contention in Times of Economic Crisis*, Aldershot, Ashgate, 2015, p. 48.

⁴⁴⁵ Cfr. A. FABRY, *The Political Economy of Hungary. From State Capitalism to Authoritarian Neoliberalism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019, p. 92.

far rientrare le finanze del Paese entro i parametri di Maastricht⁴⁴⁶, oltre a tentare di porre mano ad una riforma del servizio sanitario nazionale che per la sua radicalità è stata boicottata da molti membri del suo stesso partito, che vi avevano scorto una minaccia per l'eredità dell'epoca comunista della garanzia di una salute gratuita per tutti⁴⁴⁷.

Si trattava di un *déjà-vu* per i cittadini ungheresi, nei quali era ancora viva nella memoria il ricordo del pacchetto di contro-riforme neoliberiste varato dai social-liberisti a metà degli anni Novanta per effetto delle pressioni congiunte del FMI e dell'Unione europea. Riforme per le quali erano stati «puniti»⁴⁴⁸ dagli elettori alle seguenti consultazioni del 1998, le prime vinte dalla coalizione capeggiata da Orbán, e che, dunque, avrebbero dovuto servire da monito, anche se come oramai ben sappiamo, così non è stato. Comunque sia, con tale nuova serie di interventi veniva rafforzata presso l'opinione pubblica l'immagine del MSZP quale «partito dell'austerità»⁴⁴⁹. La richiesta, nel novembre del 2008, di un prestito al FMI e alla Commissione europea per una cifra pari a 20 miliardi di euro, la cui concessione *ex art.* 143 TFUE, che contempla la possibilità di assistere gli Stati non appartenenti all'area euro che si trovano in difficoltà per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti, è stata condizionata all'attuazione di

⁴⁴⁶ Cfr. J. JOHNSON – A. BARNES, *Financial Nationalism and Its International Enablers: The Hungarian Experience*, in *Review of International Political Economy*, Vol. 22, Issue 3, 2015, p. 543.

⁴⁴⁷ Cfr. R. FELKAI, *Hungary: A Country Hit Hard*, in J. JUNGSMANN – B. SAGEMANN (eds.), *Financial Crisis in Eastern Europe. Road to Recovery*, Wiesbaden, Gabler Verlag, 2011, p. 185.

⁴⁴⁸ G. HALMAI, *(Dis)possessed by the Spectre of Socialism: National Mobilization in 'Transitional' Hungary*, in D. KALB – G. HALMAI (eds.), *Working-Class Populism and the Return of Repressed in Neoliberal Europe*, New York-Oxford, 2011, p. 117; S. BERMAN – M. SNEGOVAYA, *Populism and the Decline of Social Democracy*, in *Journal of Democracy*, Vol. 30, Issue 3, 2019, p. 12.

⁴⁴⁹ J. JOHNSON – A. BARNES, *Financial Nationalism and Its International Enablers: The Hungarian Experience*, cit., p. 544.

un nuovo ciclo di misure di *austerity*, conferiva a questa identificazione un carattere definitivo⁴⁵⁰.

Incapace di approvare le riforme richieste e privato del sostegno attivo dei liberali, nella primavera del 2009 Gyurcsány rassegnava le proprie dimissioni, venendo sostituito dal suo ex-ministro dell'economia, Gordon Bajnai, figura incarnante il classico prototipo del "tecnico" modernizzatore. *Manager* esperto nella gestione dei fondi europei⁴⁵¹, definiva il proprio governo come un "esecutivo di tregua", che nasceva con il precipuo scopo di riuscire a far approvare dal Parlamento ungherese le riforme austeritarie "suggerite", per usare un eufemismo, dal FMI e dall'Unione europea (tra le tante, il congelamento dei salari nel settore pubblico, la cancellazione della tredicesima dalle pensioni e dagli stipendi e la riduzione della durata dei congedi per maternità)⁴⁵². Insomma, il classico «*reform government*»⁴⁵³ neoliberista.

Il drastico restringimento dell'indirizzo politico nazionale per effetto delle condizionalità applicate dall'Istituto di Washington e da Bruxelles e la complicità del MSZP nel portarne avanti l'agenda pro-mercato e pro-*austerity* hanno offerto a FIDESZ un'opportunità unica, che Orbán ha saputo abilmente sfruttare in occasione delle elezioni dell'estate 2010, quando assieme ai cristiano-democratici del KDNP ha ottenuto la maggioranza dei due terzi dei seggi aggiudicabili presso la *Országgyűlés*. Gli elettori, in Ungheria, come, del resto, in tante altre parti dell'Europa centro-orientale, erano «arrabbiati perché, indipendentemente da come votavano, ottenevano» sempre e comunque, da

⁴⁵⁰ Cfr. M. SNEGOVAYA, *When Left Moves Right: The Decline of the Left and the Rise of Populist Right in Postcommunist Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2024.

⁴⁵¹ Cfr. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria Politica. Nuova Serie Annali*, n. 11, 2021, p. 28.

⁴⁵² Cfr. Z. POGÁTSA, *Hungary: From Star Transition Student to Backsliding Member State*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 4, 2009, p. 608.

⁴⁵³ A. ESMARK, *The New Technocracy*, Bristol, Bristol University Press, 2020, p. 74.

oramai vent'anni, «politiche economiche neoliberiste»⁴⁵⁴, che i partiti populistici promettevano di arrestare, se non in tutto, almeno in parte.

Certo, qua bisogna intendersi. Per esempio, la c.d. “*Orbanomics*” può definirsi eterodossa per la buona dose di «nazionalismo finanziario»⁴⁵⁵ che caratterizza molte delle sue ricette, come l'aumento delle tasse a carico delle istituzioni finanziarie, lo scoraggiamento delle conversioni dei prestiti in valuta estera, il rifiuto di siglare nuovi accordi con il FMI, il rinvio del passaggio dal fiorino all'euro e l'attacco alle banche di proprietà straniera⁴⁵⁶, che, alle fine del 2017, erano passate dall'80% a meno del 50%⁴⁵⁷. Lo stesso, però, non si può affermare degli obiettivi che si è inteso realizzare attraverso tale linea di politica economica, ovverosia riduzione del *deficit* e del debito⁴⁵⁸. Per non parlare poi dell'atteggiamento assolutamente accomodante mostrato nei confronti del grande capitale transazionale attivo nel settore della produzione industriale, col quale Orbán ha da tempo stretto un'«alleanza strategica»⁴⁵⁹, in particolare con le case automobilistiche tedesche (Audi, BMW, Mercedes-Benz, Opel), che hanno continuato ad investire e ad aprire stabilimenti in Ungheria⁴⁶⁰. Le multinazionali, infatti, sono fortemente allettate dalle assai modeste imposte sull'attività di impresa e dai sussidi e dalle esenzioni fiscali loro dedicate che caratterizzano la

⁴⁵⁴ B. BUGARIČ, *Central Europe's Descent into Autocracy: A Constitutional Analysis of Authoritarian Populism*, cit., p. 610.

⁴⁵⁵ J. JOHNSON – A. BARNES, *Financial Nationalism and Its International Enablers: The Hungarian Experience*, cit., p. 544.

⁴⁵⁶ *Ivi*, pp. 545 – 546.

⁴⁵⁷ Cfr. A. TOPLIŠEK, *The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland*, in *New Political Economy*, Vol. 25, Issue 3, 2020, p. 394.

⁴⁵⁸ Cfr. J. JOHNSON – A. BARNES, *Financial Nationalism and Its International Enablers: The Hungarian Experience*, cit., p. 551.

⁴⁵⁹ A. FABRY, *From Poster Boy to Black Sheep: Authoritarian Neoliberalism in Hungary and Poland*, cit., p. 317.

⁴⁶⁰ D. GEVA, *Orbán Ordonationalism as Post-Neoliberal Hegemony*, in *Theory, Culture & Society*, Vol. 38, Issue 6, 2021, p. 82, cui adde Z. POGÁTSA, *The Political Economy of Hungary: Managing Structural Dependency on the West*, in E. BOS – A. LORENZ (eds.), *Politics and Society in Hungary. (De-)Democratization, Orbán and the EU*, Wiesbaden, Springer, 2023, p. 150.

politica economica orbaniana⁴⁶¹. Ne consegue che, da questo punto di vista, l'operato di FIDESZ non ha contraddetto quelle politiche neoliberiste finalizzate ad attrarre i capitali stranieri che hanno caratterizzato la fase del "ritorno in Europa".

Cruciale, per fare chiarezza, è la questione delle politiche sociali e delle politiche del lavoro. In effetti, nonostante la retorica anti-*austerity* di FIDESZ, la spesa sociale, dopo il 2010, ha continuato a subire ingenti tagli. Al *welfare state* è stato fieramente contrapposto un «*workfare state*»⁴⁶². Infatti, la riduzione della durata della disoccupazione (da 9 a 3 mesi, la meno estesa nell'intera Unione europea), la diminuzione degli importi dell'assistenza sociale e l'inserimento coattivo in programmi di lavori pubblici figurano tra i primi interventi adottati del secondo governo Orbán⁴⁶³. Dalle forti tinte anti-*labour* si è rivelata anche la revisione del Codice del lavoro (2012), che ha flessibilizzato all'estremo i rapporti di lavoro e limitato ulteriormente l'influenza dei sindacati⁴⁶⁴. Cionondimeno, attraverso un abile dosaggio di interventi redistributivi, dagli aiuti alla piccola e media impresa⁴⁶⁵ all'aumento dei salari nei lavori sottopagati⁴⁶⁶, passando per l'assistenza alle famiglie "biologicamente

⁴⁶¹ Cfr. P. STUBBS – N. LENDVAI-BAINTON, *Authoritarian Neoliberalism, Radical Conservatism and Social Policy: Croatia, Hungary and Poland*, in *Development and Change*, Vol. 51, Issue 2, 2020, p. 548.

⁴⁶² G. SCHEIRING, *The Retreat of Liberal Democracy. Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*, cit., p. 270.

⁴⁶³ Cfr. D. SZIKRA, *Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of Orbán Government in Hungary Between 2010 and 2014*, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 24, Issue 5, 2014, p. 492.

⁴⁶⁴ Cfr. H. APPEL – M.A. ORENSTEIN, *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, cit., p. 167.

⁴⁶⁵ Cfr. A. FABRY, *Neoliberalism, Crisis, and Authoritarian-Ethnicist Politics. The Consolidation of the Orbán Regime in Hungary*, in B. BERBEROGLU (ed.), *The Global Rise of Authoritarianism in 21st Century. Crisis of Neoliberal Globalization and the Nationalist Response*, London – New York, Routledge, 2021, p. 229.

⁴⁶⁶ Cfr. M. MYANT – J. DRAHOKOUPIL – I. LESAY, *The Political Economy of Crisis Management in East-Central European Countries*, in *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, Issue 3, 2013, p. 407.

produttive”, cioè con figli⁴⁶⁷, ed il calmieramento dei prezzi delle bollette di acqua, gas ed elettricità⁴⁶⁸, FIDESZ è riuscita a fornire, se non una reale, quantomeno un apparente senso di, protezione ad una popolazione sconvolta da due decenni di ristrutturazione in senso neoliberista del sistema socio-economico, lucrando specialmente sulle ansie e le sofferenze dei *losers* della transizione.

Quanto verificatosi in Polonia con il ritorno al potere del PIS non è poi tanto dissimile. Contrariamente all’Ungheria, la Polonia, non avendo largheggiato col debito ed essendo, quindi, dotata di finanze solide, non ha subito pesanti contraccolpi a causa della crisi economica scoppiata sul finire del primo decennio del nuovo millennio. Questo però non significa che il quadro sociale fosse particolarmente edificante, soprattutto nelle piccole cittadine e nelle regioni povere della “Polonia B”, come vengono colloquialmente (e dispregiativamente) chiamate le province meno economicamente sviluppate del Paese, che sono quelle che più hanno patito i deleteri effetti della *shockterapia* post-1989⁴⁶⁹, in cui vivono milioni di cittadini che sono rimasti schiacciati sotto il peso dei «*bulldozer* del liberismo»⁴⁷⁰. Non a caso, è da questi territori che proviene la stragrande maggioranza dei voti del PIS, che se durante la sua prima esperienza di governo, tra il 2005 e il 2007, non aveva affatto contrastato l’ortodossia liberista al tempo imperante ha poi iniziato, almeno sul piano retorico, ad avversarla⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ Cfr. G. SCHEIRING – K. SZOMBATI, *From Neoliberal Disembedding to Authoritarian Re-Embedding: The Making of Illiberal Hegemony in Hungary*, cit., p. 722.

⁴⁶⁸ Cfr. H. APPEL – M.A. ORENSTEIN, *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, cit., p. 167.

⁴⁶⁹ Cfr. S. SHIELDS, *Neoliberalism Redux: Poland’s Recombinant Populism and Its Alternative*, in *Critical Sociology*, Vol. 41, Issue 4-5, 2015, p. 667.

⁴⁷⁰ B. BUGARIČ, *The Rise of Nationalist-Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, in U. BELAVUSAU – A. GLISZCZYNSKA-GRIABIAS (eds.), *Constitutionalism under Stress. Essays in Honour of Wojciech Sadurski*, Oxford, Oxford University Press, 2020, p. 30.

⁴⁷¹ Cfr. A. LIEBICH, *The Politics of a Disillusioned Europe. East and Central Europe After the Fall of Communism*, cit., p. 30.

La vittoria alle elezioni presidenziali e a quelle politiche del 2015 è una diretta conseguenza di questo cambio di indirizzo, che possiamo riscontrare fattualmente nelle riforme ad alto impatto “sociale”, diventate subito decisamente popolari tra i cittadini polacchi, varate dal PIS una volta ritornato al governo: l’abbassamento dell’età pensionabile, il lancio di un nuovo programma per la costruzione di alloggi a prezzi accessibili, il contenimento da parte dei datori di lavoro nell’offerta dei c.d. “*junk contracts*” (contratti spazzatura) e l’innalzamento del compenso minimo orario garantito⁴⁷². Il provvedimento che ha riscosso più successo, avendo fatto calare dell’80% il tasso di povertà infantile del Paese⁴⁷³, è sicuramente il programma “Famiglia 500+”, che ha garantito alle famiglie polacche un assegno mensile per un importo pari a 500 *zlotys* (intorno ai 115 euro) per ogni secondo figlio ed ulteriori fino al compimento del diciottesimo anno di età; una misura, peraltro, la cui copertura è stata in larga parte assicurata dall’introduzione di una sovrattassa a carico delle banche e delle compagnie assicurative di proprietà straniera⁴⁷⁴

Karl Marx, ispirato dalle riflessioni del suo maestro Hegel, iniziava il suo *18 Brumaio di Luigi Bonaparte* (1852) osservando che la «storia si present[a]» sempre «due volte», «la prima volta come tragedia, la seconda volta come farsa»⁴⁷⁵. Si crede che gli sconvolgimenti socio-economici che hanno interessato l’Europa post-comunista possano ben essere interpretati alla luce della massima del filosofo di Treviri, in combinazione con le riflessioni di un altro grande economista di origine ebraica, Polanyi, che nella sua opera più famosa, *La grande trasformazione* (1944), aveva ben descritto i contro-movimenti reattivi che la

⁴⁷² Cfr. D. OST, *Workers and the Radical Right in Poland*, in *International Labour and Working-Class History*, No. 93, 2018, p. 115, nonché A. LIEBICH, *The Politics of a Disillusioned Europe. East and Central Europe After the Fall of Communism*, cit., p. 30.

⁴⁷³ Cfr. K. GHODSEE – M.A. ORENSTEIN, *Taking Stock of Shock. Social Consequences of the 1989 Revolutions*, cit., p. 201.

⁴⁷⁴ Cfr. D. OST, *Workers and the Radical Right in Poland*, cit., p. 115.

⁴⁷⁵ K. MARX, *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte* [1852], Roma, Editori Riuniti, 1991.

società naturalmente mette in atto per tentare di proteggersi dal mercato non regolato⁴⁷⁶. Ebbene, se l'ascesa del fascismo in Europa a cavallo tra gli anni Venti e Trenta del secolo scorso tra le sue cause scatenanti annovera sicuramente le massicce dosi di *austerity* dietro cui l'ordine capitalistico di mercato si era trincerato dopo lo sfacelo recato dalla Prima guerra mondiale⁴⁷⁷, alla luce della ricostruzione effettuata nel presente paragrafo, possiamo concludere affermando che il successo elettorale conseguito ad Est di quella che fu la cortina di ferro dai partiti populistici deve certamente molto all'asprezza del processo di mercatizzazione e liberalizzazione dei sistemi economici locali, accelerato dalla *EU accession*, di cui l'austerità, già durante lo svolgimento del processo di allargamento, ma soprattutto con l'erompere della crisi di fine primi Duemila, è stata uno degli ingredienti principali⁴⁷⁸.

Dato tale quadro, è sorprendente la protervia con cui, si allude, in questo caso, al Regolamento (UE) n. 2092/2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, le istituzioni europee perseverano nel volere ricorrere alla condizionalità nel tentativo di rimediare alla crisi dello Stato di diritto in corso nell'Europa centrale ed orientale. L'idea che i valori democratici possano essere fatti valere attraverso le armi della minaccia e del «ricatto»⁴⁷⁹ stride con la stessa idea di democrazia che si vuole difendere e rischia di alimentare polemiche su eventuali ingerenze esterne all'interno della politica dei singoli Stati membri, che poi vengono facilmente cavalcate dai *leader* dei partiti populistici i quali possono così tuonare, proprio come fatto a più riprese

⁴⁷⁶ K. POLANYI, *La grande trasformazione*, cit., p.

⁴⁷⁷ Cfr. C. MATTEI, *Operazione austerità. Come gli economisti hanno aperto la strada al fascismo*, Torino, Einaudi, 2022.

⁴⁷⁸ Cfr. D. KALB, *Upscaling Illiberalism: Class, Contradiction, and the Rise and Rise of the Populist Right in Post-Socialist Central Europe*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, No. 11, 2018, pp. 303 – 332, nonché A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, cit.

⁴⁷⁹ A. BARAGGIA, *Ricatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023, pp. 355 - 380.

da Orbán, che i loro Paesi non sono delle colonie⁴⁸⁰. Si ritiene poi doveroso concentrare l'attenzione su un aspetto spesso sottaciuto nel dibattito sui fenomeni di regressione costituzionale nell'Europa post-comunista. A ben vedere, gli elettori in quell'area si sono rivelati ben poco interessati alla *Rule of Law*, mentre hanno dimostrato di avere molto più a cuore questioni elementari, ma non meno fondamentali, come la sicurezza, intesa sia in termini materiali (sicurezza sociale), sia in termini di politica estera (la pace), oltre che, come si è appena ricordato, la sovranità dei loro governi, che ritengono non dovrebbero consentire alle organizzazioni inter-sovra-nazionali, in *primis* l'Unione europea, di interferire nei loro "affari interni"⁴⁸¹.

A modesto parere di chi scrive, per tentare, se non di ribaltare, almeno di arginare la marea populista che ha inondato l'Europa centro-orientale è ora che Bruxelles si decida a percorrere strade sino ad ora mai battute, orientandosi in direzione di politiche economiche e sociali alternative a quel neoliberismo con la quale è venuta col tempo ad immedesimarsi⁴⁸². Purtroppo, come si avrà modo di vedere nell'ultimo capitolo, anche dopo la pandemia, tale orizzonte sembra essere ancora lontanissimo.

⁴⁸⁰ Cfr. I. KALMAR, *White But Not Quite. Central Europe's Illiberal Revolt*, cit., p. 199.

⁴⁸¹ Cfr. B. BAKÓ, *Challenges to EU Values in Hungary. How the European Union Misunderstood the Government of Viktor Orbán*, Abingdon-New York, Routledge, 2023, pp. 216 – 217.

⁴⁸² Cfr. B. BUGARIČ, *The Populist Backlash Against Europe. Why Only Alternative Economic and Social Policies Can Stop the Rise of Populism in Europe*, in F. BIGNAMI (ed.), *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 477 – 504.

2.6. *L'euro-crisi, la nuova governance economica europea e l'incubo del "liberalismo autoritario": Troika e debellatio della Repubblica ellenica*

A detta di molti l'euro-crisi è stata la crisi più severa che l'Unione europea abbia mai conosciuto⁴⁸³, tanto da porla seriamente per la prima volta dinanzi al serio pericolo di una sua «disintegrazione»⁴⁸⁴. Il sogno, o meglio, l'incubo, di un ordinamento costruito sul mercato si è (quasi) infranto e il Trattato di Maastricht, che ne avrebbe dovuto assicurare il buon funzionamento, ha disvelato tutte le proprie fragilità. La *governance* economica europea nata nella piccola cittadina situata nella provincia di Limburgo e perfezionata, sempre in Olanda, in quel di Amsterdam, nel 1997, con il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), era basata su quelle che possiamo definire «condizionalità deboli». Queste sono state rimpiazzate, proprio con le riforme anti-crisi di inizio anni Dieci, con un sistema di «condizionalità forti»⁴⁸⁵, responsabili di quella svolta autoritaria, al centro delle riflessioni del presente paragrafo, che ha pervaso la c.d. «nuova» *governance* economica europea.

Le «condizionalità deboli» sono rinvenibili nell'art. 123 TFUE, che nega alla BCE la possibilità di effettuare concessioni creditizie agli Stati membri, agendo da *lender of last resort*, nell'art. 125 TFUE, che contiene la c.d. *no bail-out clause*, dalla quale discende il divieto in capo all'Unione europea e gli Stati membri di farsi carico degli impegni finanziari di un altro Stato membro e, infine, l'art. 127 TFUE, che, come si è già ricordato, impone agli Stati membri di evitare disavanzi eccessivi; tre articoli che presi tutti assieme definiscono il principio della «responsabilità finanziaria e di bilancio». Alla garanzia di quest'ultimo, affidata

⁴⁸³ Così, ad esempio, D. CHALMERS – M. JACHTENFUCHS – C. JOERGES, *The Retransformation of Europe*, in IID. (eds.), *The End of Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 1.

⁴⁸⁴ Cfr. D. WEBBER, *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, London, Red Globe Press, 2019, cap. III.

⁴⁸⁵ A. PISANESCHI, *Sovranità finanziaria dello Stato e condizionalità sovranazionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2018, pp. 513 – 536.

essenzialmente all'auto-disciplinamento dei governi nazionali sulla base degli impulsi provenienti dal mercato⁴⁸⁶, contribuivano i due regolamenti del PSC, il Regolamento (CE) n. 1466/1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (il c.d. “braccio preventivo”) e il Regolamento (CE) n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (il c.d. “braccio correttivo”), disegnanti un sistema di *governance* dall'efficacia piuttosto blanda, che puntava più sulla *moral suasion*, secondo il modello del *name and shame* e del *comply or explain*, anziché su sanzioni vere e proprie⁴⁸⁷, l'irrogazione delle quali, peraltro, anche laddove previste, si fa qui riferimento alla procedura per disavanzi eccessivi *ex art. 126* TFUE, è stata per lungo tempo ritenuta inverosimile dagli studiosi⁴⁸⁸, anche alla luce delle flagranti violazioni, rimaste poi impunte, dei parametri di Maastricht commesse da parte di Francia e Germania nei primi anni Duemila, le quali suffragano questa ipotesi.

Le “condizionalità forti”, invece, sono emerse, come si è poc'anzi segnalato, quale conseguenza delle riforme adottate per contrastare l'euro-crisi. Anzi, più precisamente, verrebbe da dirsi che il loro rafforzamento è il grimaldello attraverso il quale l'ordine di Maastricht è stato preservato, invece che contraddetto, dalla pletora di interventi eccezionali posti in essere in quel periodo: dalla creazione, mediante accordi intergovernativi conclusi al di fuori

⁴⁸⁶ Cfr. S. GILL, *European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism*, in *New Political Economy*, Vol. 3, Issue 1, 1998, pp. 5, 13, nonché L. OBERNDORFER, *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in N. BRUNN - K. LÖRCHER - I. SCHÖMANN (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p. 38.

⁴⁸⁷ Cfr. A. PISANESCHI, *Sovranità finanziaria dello Stato e condizionalità sovranazionali*, cit.

⁴⁸⁸ Cfr. D. HODSON - I. MAHER, *Soft Law and Sanctions: Economic Policy Co-ordination and Reform of the Stability and Growth Pact*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 5, 2004, pp. 798 - 813.

del diritto europeo, dei c.d. “fondi salva-Stati”, come il FESF, ossia il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (2010), ed il MES (2012), alle operazioni monetarie non convenzionali della BCE, come il *Securities Market Programme* (2010), le *Long-Term Refinancing Operations* (2011), l’annuncio del piano *OMT* (2012) e il lancio del *Quantitative easing* (2015); tutti interventi che, *prima facie*, poteva sembrare lo sconfessassero.

Questo, almeno, è quello che si crede debba ricavarsi dalla sentenza *Pringle* (2012), inquadrata a buon diritto dalla dottrina come la pronuncia attraverso cui la condizionalità macroeconomica⁴⁸⁹, *id est* l’austerità⁴⁹⁰, sono state costituzionalizzate, per via giurisprudenziale, a livello europeo. La Corte di Giustizia infatti ha escluso che la fornitura di assistenza finanziaria attraverso un meccanismo quale il MES contravvenga al divieto di cui all’art. 125 TFUE, che assicura che “*gli Stati membri restino soggetti alla logica di mercato quando contraggono debiti, la quale deve spingerli alla disciplina di bilancio*”⁴⁹¹, perché la concessione di aiuti avviene in modalità tali da non “*pregiudicare lo stimolo degli Stati membri beneficiari a condurre una politica di bilancio virtuosa*”⁴⁹². Un esito garantito dal fatto che l’assistenza finanziaria è concessa solo dietro il rispetto di “*condizioni rigorose*”⁴⁹³, che, per l’appunto, sono state giudicate dai giudici lussemburghesi, si perdoni il bisticcio di parole, loro *conditio si ne qua non*⁴⁹⁴.

⁴⁸⁹ Cfr. G. ITZCOVITCH, *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell’Unione economica e monetaria europea*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 1, 2017, p. 99.

⁴⁹⁰ Cfr. M. DAWSON – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, Vol. 76, Issue 5, 2013, p. 826.

⁴⁹¹ C-370/12 *Pringle v. Government of Ireland*, ECLI:EU:C:2012:756, par. 135.

⁴⁹² *Ivi*, par. 136.

⁴⁹³ *Ibidem*.

⁴⁹⁴ Cfr. A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 126.

Le medesime considerazioni possono essere fatte con riguardo gli interventi straordinari della BCE, che proprio dall'aggancio alla condizionalità traggono la loro legittimazione⁴⁹⁵. Pensiamo al Piano *OMT*, secondo il quale l'eventuale acquisto di titoli ad opera dell'Istituto di Francoforte avrebbe richiesto il rispetto da parte degli Stati membri beneficiari degli impegni indicati nei programmi di aggiustamento macroeconomico negoziati nell'ambito delle operazioni del FESF o del MES⁴⁹⁶. Oppure si consideri la prima delle succitate manovre eccezionali, il *Securities Market Programme*, consistente nell'acquisto diretto sul mercato secondario dei titoli di Stato di svariati Paesi europei, tra cui il nostro. Ebbene, benché l'Italia non sia stata costretta a richiedere aiuto ad uno dei summenzionati "fondi salva-Stati" e, dunque, a sottoscrivere un MoU con la Commissione ed il FMI, non è men vero che non sia rimasta impigliata nelle maglie della condizionalità, rappresentata in questo caso da un atto di *soft law*, ma tutt'altro che "morbido" tanto quanto alla sua effettiva vincolatività tanto quanto ai suoi contenuti, ovverosia la lettera, datata agosto 2011, ma il cui contenuto è stato reso pubblico solamente in autunno, redatta dall'allora numero uno dell'*Eurotower*, Jean-Claude Trichet, e il suo successore *in pectore*, Draghi⁴⁹⁷. Difatti, la missiva in questione, "suggeriva", per usare un eufemismo, dati i toni ultimativi e coercitivi che la caratterizzavano⁴⁹⁸, una lunga lista di riforme strutturali che il governo italiano avrebbe dovuto realizzare per ricevere protezione da parte della BCE attraverso il dianzi citato programma di acquisto,

⁴⁹⁵ Cfr. E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzioni finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2013, p. 509.

⁴⁹⁶ Cfr. C-62/14 *Gauweiler and Others v. Deutscher Bundestag* ECLI:EU:C:2015:7. Sul p.to si veda. F. COSTAMAGNA, *National Social Spaces as Adjustment Variables in the EMU: A Critical Legal Appraisal*, in *European Law Journal*, Vol. 21, Issue 2-3, 2018, p. 181.

⁴⁹⁷ Cfr. S. SACCHI, *Conditionality by Other Means: EU Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis*, in C. DE LA PORTE – E. HEINS (eds.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 159 – 180.

⁴⁹⁸ Cfr. N. SCICLUNA – S. AURER, *From the Rule of Law to the Rule of Rules: Technocracy and the Crisis of EU Governance*, in *West European Politics*, Vol. 42, Issue 7, 2019, p. 1433.

sebbene la lettera si guardasse bene dal rendere questa connessione esplicita: tra i tanti interventi richiesti figuravano la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali, da conseguirsi attraverso il lancio di un piano di privatizzazioni su larga scala, la revisione delle norme concernenti la contrattazione salariale collettiva, la messa a punto di incisivi interventi sul sistema pensionistico, l'introduzione di una clausola automatica di riduzione del *deficit* e la diminuzione dei costi del pubblico impiego⁴⁹⁹.

La “condizionalità” nella sua versione più stretta, “*rigorosa*”, come recita il novellato art. 136 TFUE, non ha soltanto trovato espresso riconoscimento all'interno dei Trattati (Decisione 2011/199/UE). Per effetto del c.d. “*Two-Pack*” (2013), più precisamente del Regolamento n. 473/2013, ha finito per diventare una parte nevralgica della *governance* delle politiche economiche degli Stati membri. Il grado di intrusività delle *harsh conditionalities* di cui abbonda la nuova *governance* economica così come l'intensità della sorveglianza a cui i meccanismi di condizionalità mettono capo dipendono dalla serietà delle difficoltà finanziarie attraversate dagli Stati interessati, dalla natura dell'assistenza loro fornita e dalle loro capacità di rimborso.

La preparazione, nel caso in cui uno stato membro abbia fatto richiesta di assistenza finanziaria ad uno dei “fondi salva-Stati”, di un “*programma di aggiustamento macroeconomico di concerto con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMP*” (art. 7, par. 1, Reg. n. 472/2013), la famigerata *Troika*, rappresenta la forma più invadente di condizionalità, fornendo al trio di istituzioni appena citato un potere di inframezzenza pressoché assoluto. Abbiamo infatti a che vedere con atti dalla portata amplissima, visto che coprono tutti gli ambiti materiali possibili ed immaginabili; atti che, inoltre, sono estremamente dettagliati quanto ai contenuti delle politiche prescritte, oltre

⁴⁹⁹ Il testo in lingua inglese della lettera è riprodotto nella sua interezza in E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pp. 1 – 2.

ad essere sostenuti da penetranti meccanismi di monitoraggio e dal cui mancato *enforcement* derivano per il Paese beneficiario costi salatissimi⁵⁰⁰.

Meno intrusive, almeno in prima battuta, ma comunque assai insidiose, sono le condizionalità applicantesi nei casi di “*sorveglianza rafforzata*” e nei casi di “*sorveglianza post-programma*”. Nella prima ipotesi, riservata agli Stati che non hanno ricevuto assistenza finanziaria, o che l’hanno ricevuta in forma precauzionale, lo Stato interessato deve “*adotta[re], previa consultazione e in collaborazione con la Commissione e d’intesa con la BCE [...] ed eventualmente con il FMI, misure atte a eliminare le cause, o le cause potenziali, di difficoltà*” (art. 3, par. 1, Reg. n. 472/2013). Qualora, all’esito di periodiche “*missioni di verifica*” effettuate dalla *Troika*, le riforme realizzate vengano giudicate insufficienti da Palazzo *Berylamont* e lo convincano della necessità che ne siano necessarie di ulteriori (art. 3, par. 5, Reg. n. 472/2013), “*il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può raccomandare*” allo Stato interessato di varare altre “*misure correttive*” o, addirittura, di “*predisporre*” un vero e proprio “*progetto di programma di aggiustamento macroeconomico*” (art. 3, par. 7, Reg. n. 472/2013). Mentre nella seconda ipotesi, dedicata agli Stati che hanno ricevuto assistenza finanziaria da uno dei più volti citati fondi e non hanno ancora rimborsato il 75% delle somme ricevute, si prevede lo svolgimento di missioni ispettive analoghe a quelle appena descritte, ma senza la partecipazione del FMI, e, anche in questo caso, nell’eventualità che l’attività di monitoraggio dia esito negativo (art. 14, par. 3, Reg. n. 472/2013), l’intimazione di porre mano a “*misure correttive*” (art. 14, par. 4, Reg. n. 472/2013).

Nelle condizionalità esercitate dalla *Troika*, talmente prevaricatorie ed oppressive da ingenerare nei cittadini dei Paesi che hanno avuto la sventura di vedersi da quella commissariati l’idea di vivere sotto un «[S]tato di polizia

⁵⁰⁰ Cfr. M. IOANNIDIS, *EU Financial Assistance Conditionality after “Two Pack”*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches*, Vol. 74, Issue I, 2014, pp. 77 – 79.

economica»⁵⁰¹, si palesa al massimo grado il «liberalismo autoritario»⁵⁰² che pervade gli interventi anti-crisi. L'espressione in questione si deve al giurista e militante socialdemocratico Hermann Heller, che l'ha utilizzata per indicare le politiche dei *Präsidiakabinette* sotto Hindenburg, i governi di Brüning e di Von Papen, che aggirando il Parlamento attraverso un ampio ricorso a decreti emergenziali avevano fatto dell'austerità il fulcro della loro agenda economica⁵⁰³. L'autoritarismo liberista non soltanto identifica in maniera assai efficace i contesti entro cui sono state allestite le operazioni di *bailout*, cogliendo l'essenza della postura assunta dalle principali istituzioni europee coinvolte in quelle vicende, dal Consiglio ECOFIN, assieme al suo gemello "informale" dell'eurozona, l'Eurogruppo, l'operato dei quali è stato accostato a quello di un «dittatore» che impone il rigore fiscale, alla Commissione, dipinta, si ritiene a ragione, come un «*ayatollah* dell'austerità»⁵⁰⁴. La categoria surrichiamata ben si presta anche a descrivere il funzionamento complessivo della nuova *governance* economica europea. Infatti, le riforme già citate, assieme a quelle del c.d. "Six Pack" (2011) e del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, ai più noto come *Fiscal Compact* (2012), hanno impresso una curvatura autoritaria alla *governance* economica europea, rendendola, come ci si appresta a vedere, sempre più invasiva, esigente e punitiva, tanto da destare il legittimo sospetto che quello diretto da *Bruxelles* non

⁵⁰¹ A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, DeriveApprodi, 2014, p. 284.

⁵⁰² A. SOMEK, *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *European Law Journal*, Vol. 21, Issue 3, 2015, pp. 340 – 360; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, cit., *passim*; C. ATZENI, *Liberalismo autoritario. La crisi dell'Unione europea a partire dalle riflessioni di Hermann Heller*, Modena, Mucchi, 2023.

⁵⁰³ Cfr. M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, cit., p. 26, nonché A.J. MENÉNDEZ, *Hermann Heller NOW*, in *European Law Journal*, Vol. 21, Issue 3, 2015.

⁵⁰⁴ V.A. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 117, 176.

sia affatto un mero “*coordinamento*”, come previsto, sulla carta, dai Trattati europei, delle politiche economiche degli Stati membri.

La sorveglianza esercitata mediante quello che, ispirandoci a Foucault e al suo *Surveiller et punir: Naissance de la prison* (1975), potremmo chiamare il *Panopticon* europeo, che tutto scruta, non conosce più limiti, visto che è giunta ad estendersi ben oltre i settori dei livelli di spesa e di indebitamento pubblico per i quali era stata originariamente progettata. In questo senso depongono, oltre che i programmi di aggiustamento economico convenuti con la *Troika*, anche le *country specific recommendations* (art. 6, par. 1, Reg. n. 1176/2011, nonché artt. 121, par. 2, e 148 TFUE) elaborate dalla Commissione in primavera-estate. Tali atti, nei quali sono indicate le specifiche riforme che viene richiesto agli Stati di realizzare nella seconda metà di ciascun anno attraverso la legge di bilancio, hanno un contenuto potenzialmente smisurato, estendendosi ad un novero amplissimo di materie, dalla previdenza alla tassazione, passando per la concorrenza, i servizi pubblici e il mercato del lavoro, giusto per citare i più importanti.

Allo stesso tempo, le regole fiscali si sono moltiplicate e sono diventate più restrittive. Gli Stati membri continuano ad essere vincolati al rispetto dei parametri di Maastricht, ossia il 3% del rapporto tra il *deficit* e il PIL e il 60 % del rapporto tra il debito pubblico e il PIL. Si è però deciso di intervenire sul c.d. “obiettivo di medio termine”, introdotto con il Reg. (CE) n. 1466/1997, che lo faceva coincidere con una posizione di bilancio il cui “*saldo*” fosse “*prossimo al pareggio o in attivo*” (art. 3, lett. a). Oggetto di una prima revisione nel 2005, che ha reso tale valore quantitativo *country-specific*, oltre che, per un momento, più flessibile, con le modifiche apportate alle *fiscal rules* agli inizi degli anni Dieci lo si è voluto rendere nuovamente più stringente. Con la revisione del PSC condotta a termine attraverso il Reg. (UE) n. 1175/2011 si è infatti stabilito che l’obiettivo di medio termine per ciascuno Stato debba collocarsi in un “*intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l’attivo*” (art. 2 bis Reg. n. 1466/1997). In aggiunta, sempre per effetto del regolamento appena citato, agli

Stati che non abbiano ancora raggiunto il rispettivo obiettivo di medio termine è stato fatto obbligo di migliorare i propri saldi dello 0,5% su base annua (art. 5 Reg. n. 1466/1997). Tale richiesta di miglioramento può essere ancora più consistente per gli Stati che si ritrovano con un debito pubblico superiore al 60% del PIL (art. 5 Reg. n. 1466/1997). Infine, in quest'ultima ipotesi, ovvero sia nel caso uno Stato abbia un debito eccedente la fatidica soglia indicata all'art. 1 del Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Maastricht, l'art. 4 del *Fiscal Compact* impone che venga operata una “riduzione” dello stesso “ad un ritmo di un ventesimo all'anno”. È questo, come è stato da taluni definito, un «inferno numerico»⁵⁰⁵ la cui vera ragion d'essere va individuata nella volontà di ingessare ulteriormente la politica economica dei legislatori nazionali, costringendoli a muoversi, entro spazi ridottissimi, lungo un'unica direzione determinata a monte, senza possibilità di intraprendere percorsi alternativi. Difatti, ogni singola deviazione dal raggiungimento dall'obiettivo unico del “pareggio” di bilancio (art. 3, par. 1, lett. a *Fiscal Compact*), sovrastante qualsivoglia altro fine configgente con esso, è ammessa solo a patto che gli Stati introducano un “meccanismo di correzione” (art. 3, par. 2, *Fiscal Compact*) destinato a compensarla.

Il serrato cronoprogramma che scandisce l'attuale formazione delle leggi di bilancio approntato attraverso l'istituzione del “Semestre europeo” (2011) e del “Calendario comune di bilancio” (2013), accostati non a caso ad una «gabbia»⁵⁰⁶, ha rafforzato enormemente il potenziale disciplinante e coercitivo della *governance* economica europea, dando origine ad una sostanziale situazione di governo congiunto con le istituzioni sovranazionali della finanza pubblica statale. Spetta alla Commissione, coadiuvata dal Consiglio, valutare, alla luce dei nuovi vincoli del PSC, gli obiettivi di bilancio a medio termine (art.

⁵⁰⁵ G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi.it*, n. spec. 5, 2019, p. 124.

⁵⁰⁶ V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, p. 2.

5 Reg. n. 1466/1997, così come modificato dal Reg. n. 1175/ 2011) inclusi nei programmi di stabilità che gli Stati sono tenuti ad inoltrare a queste ultime, assieme ai piani nazionali di riforma, entro la fine di aprile di ogni anno (art. 4, par. 1, Reg. n. 473/2013), potendo, già nell’ambito del braccio preventivo, non soltanto rivolgere un “avvertimento” agli Stati interessati e adottare una “raccomandazione” contenente gli “interventi volti a correggere la deviazione” (art. 6 Reg. n. 1466/1997, così come modificato dal Reg. n. 1175/2011), ma pure, nell’eventualità in cui gli Stati destinatari delle raccomandazioni non si conformino alle direttive ricevute, irrogare contro costoro sanzioni pecuniarie sotto forma di “deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL” (art. 4 Reg. n. 2011/1173). Così come è sempre alla Commissione che è stato attribuito il potere di “bocciare” i documenti programmatici di bilancio che entro la metà di ottobre di ogni anno gli Stati hanno il dovere di sottoporre all’attenzione di Palazzo *Berlaymont*, potendo richiedere che ne sia presentato uno “riveduto” (art. 7, par. 2, Reg. n. 473/2013).

Sono tutti elementi questi che, allo stesso tempo, hanno contribuito a rafforzare in misura significativa la «logica punitiva»⁵⁰⁷ soggiacente alla *governance* economica europea, che ben si rispecchia, soprattutto, nel nuovo arsenale di *hard sanctions* di cui la stessa è stata munita, sia, come abbiamo appena visto, nell’ambito del braccio preventivo, sia nell’ambito del braccio correttivo, cioè “*depositi infruttiferi*”, che gli Stati possono essere costretti a costituire presso la Commissione già nelle prime fasi della procedura per disavanzi eccessivi (art. 5 Reg. n. 1173/2011), e, nell’ipotesi in cui gli Stati interessati non abbiano intrapreso misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, “*ammende*” (art. 6 Reg. n. 1173/2011), oltre che nell’ambito della procedura relativa agli squilibri macroeconomici (art. 5 Reg. n. 1174/ 2011), una delle nuove componenti della *governance* economica europea. Il fatto che, da un

⁵⁰⁷ P. DERMINE, *The New Economic Governance of the Eurozone. A Rule of Law Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, p. 78

punto di vista procedurale, per facilitare l'irrogazione di queste nuove sanzioni, ovvero sia nel tentativo di renderle più "automatiche", si sia scelto di adottare la regola della c.d. "maggioranza qualificata inversa", in base alla quale le decisioni della Commissione si ritengono approvate qualora il Consiglio, entro dieci giorni dalla loro adozione, non le respinga a maggioranza qualificata (artt. 4, par. 2, 5, par. 2. e 6, par. 2, Reg. n. 1173/2011), ne è un'ulteriore conferma. Così come lo è l'aver vincolato, sulla base di una regola modellata su quella appena citata, gli Stati membri a "sostenere le proposte o le raccomandazioni della Commissione", nel caso in cui questa ritenga che un Paese "abbia violato il criterio del disavanzo" (art. 7 *Fiscal Compact*) nel quadro di una procedura per deficit eccessivo.

Le vicende che hanno riguardato la Repubblica ellenica durante gli anni dell'euro-crisi sono un'ottima cartina di tornasole per misurare la consistenza della *authoritarian turn* che ha interessato la *governance* economica europea. Non è facile rendere con immediatezza al lettore l'idea delle esorbitanti pressioni a cui sono stati sottoposti in quel periodo le autorità greche, con il Governo e il Parlamento che si sono ritrovati di fatto esautorati. In un certo senso, da questa prospettiva, si potrebbe affermare che l'autonomia decisionale delle autorità elleniche è stata così tanto compressa da rasentare la *debellatio*, termine che designa quella specifica situazione, disciplinata dal diritto internazionale bellico, che si verifica quando l'occupazione del territorio di uno Stato è accompagnata dalla eliminazione dei suoi organi sovrani⁵⁰⁸. Ebbene, chi scrive crede che non vi sia espressione che possa meglio catturare l'essenza della condizione di prostrata subalternità a cui la Grecia è stata costretta dai *partners* europei, dalla Commissione, dalla BCE e dal FMI.

La Repubblica ellenica ha ricevuto aiuto finanziario per ben tre volte nell'arco di un solo lustro: la prima volta, nel 2010, attraverso un insieme di

⁵⁰⁸ Cfr., in tema, G. SALVIOLI, *Debellatio, estinzione e continuità di Stato (In margine al problema tedesco)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 3, 1949, pp. 453 – 458.

prestiti bilaterali che le sono stati accordati dagli altri Stati membri della zona euro; la seconda volta, nel 2012, attraverso il FESF e la terza volta, nel 2015, attraverso il MES. Ciascun “salvataggio” ha richiesto quale preconditione la sottoscrizione di un MoU con la *Troika* e la conseguente attuazione ad un programma di aggiustamento macroeconomico infarcito di misure draconiane, il cui principale effetto è stato quello di colpire al cuore lo Stato sociale greco.

I costi umani dei *bailout* e dei pacchetti di riforme strutturali richiesti come contropartita sono davvero impressionanti. Nel 2018 sono stati pubblicati due rapporti, uno redatto dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, l'altro dall'OCSE, sugli effetti delle misure di *austerità* a cui è stata costretta la Repubblica ellenica. I dati ivi riportati sono a dir poco spaventosi : oltre ad un sistema sanitario pubblico in totale sfacelo, con il 72 % dei servizi pediatrici tagliati nel quadriennio 2009-2012 e una media di coloro che non possono più permettersi di accedere alle cure mediche tra le più alte in Europa, le libertà sindacali sono state notevolmente ridotte, la disoccupazione ha quasi raggiunto la soglia del 25%, i senzatetto sono aumentati di quattro volte rispetto ai livelli pre-crisi, il tasso di suicidi è salito al 40% e un decimo dei greci, soprattutto giovani disoccupati, sono stati ridotti a vivere sotto la soglia di povertà⁵⁰⁹. Solamente nell'estate del 2022 Atene è uscita dal programma di sorveglianza rafforzata attivato a suo tempo dalla Commissione, ma, si badi bene, soltanto per essere sottoposta ad un regime di sorveglianza post-programma, il che significa che sulla testa delle autorità elleniche pende ancora la spada di Damocle della condizionalità, sia pur in forme meno aggressive rispetto al recente passato.

Il primo MoU, i cui contenuti sono stati trascritti nella Decisione 2010/320/EU, adottata dal Consiglio a norma degli artt. 126, par. 9 e 136 TFUE, è stato implementato mediante la l. n. 3845 del 2010, con la quale ha preso

⁵⁰⁹ I dati dei rapporti citati sono tratti da P. FARAGUNA – C. FASONE – D. TEGA, *Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna dieci anni dopo. Introduzione a uno studio dell'eurocrisi nella prospettiva costituzionalistica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019, p. 199.

abbrivio quel travolgente processo di «decostruzione»⁵¹⁰ della Costituzione greca che nella «de-costituzionalizzazione»⁵¹¹ dei diritti sociali, *in primis*, quelli dei lavoratori, ha trovato una delle sue più vistose e preoccupanti manifestazioni. Tra le riforme imposte attraverso la *governance* economia europea e, in ispecie, dalla *Troika* mediante l'arma della condizionalità durante il primo salvataggio ricordiamo, tra le tante, oltre ai consueti interventi di consolidamento fiscale, anche il taglio delle pensioni, la riduzione degli stipendi dei dipendenti pubblici ottenuta attraverso la decurtazione dei salari e l'eliminazione dei *bonus* pasquali, estivi e natalizi, nonché la messa in atto di ampio programma di privatizzazioni, coinvolgente i settori dei trasporti, dell'acqua e dell'energia elettrica⁵¹².

L'attitudine, per così dire, "demolitrice", della condizionalità al tempo dell'euro-crisi si è palesata anche sul piano delle procedure parlamentari. Infatti, la summenzionata legge, attraverso la quale si è di fatto proceduto ha immettere all'interno dell'ordinamento giuridico greco il primo MoU concluso con la *Troika*, è stata approvata in spregio alle procedure costituzionalmente prescritte. Come opposto da alcuni parlamentari appartenenti alle file della sinistra radicale, la ratifica del MoU, indicato nella relazione introduttiva come parte integrante del disegno di legge presentato dal governo e il cui testo, peraltro, era stato allegato al medesimo, avrebbe richiesto il voto favorevole dei tre quinti dei componenti del Parlamento, come prescritto dall'art. 28, co. 2 Cost., che impone il raggiungimento di tale soglia per la ratifica di trattati e accordi attraverso cui si

⁵¹⁰ A. MARKETOU, *Greece: Constitutional Deconstruction and the Loss of National Sovereignty*, in T. BEUKERS – B. DE WITTE – C. KILPATRICK (eds.), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 179 – 198.

⁵¹¹ I. KATSAROUMPAS, *De-Constitutionalising Collective Labour Rights: The Case of Greece*, in *Industrial Law Journal*, Vol. 47, Issue 4, 2017, pp. 465 – 503.

⁵¹² Cfr. K. CHRYSOGONOS – T. ZOLOTAS – A. PAVLOPOULOS, *Excessive Public Debt and Social Rights in the Eurozone Periphery. The Greek Case*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22, Issue 4, 2015, pp. 592 – 615, nonché, seppur con toni decisamente meno critici da quelli impiegati nel testo, L. XENOU, *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2010, pp. 303 – 306.

procede a devolvere competenze costituzionali ad organismi internazionali (*Troika*); circostanza che non si è, per l'appunto, verificata⁵¹³.

Con il secondo MoU la natura autoritaria delle condizionalità veicolate dalla *Troika* e della *governance* economica europea hanno iniziato a manifestarsi con maggiore intensità. Il 31 ottobre 2011, durante le trattative che hanno condotto al secondo *bail-out*, il Presidente del Consiglio greco dell'epoca, George Papandreou, aveva manifestato l'intenzione di sottoporre a *referendum* popolare *ex art. 44 Cost.* il nuovo piano di salvataggio convenuto qualche giorno prima, salvo poi ritornare immediatamente sui suoi passi a causa delle non proprio entusiaste reazioni degli Stati creditori e della *Troika*, seriamente preoccupati che, qualora fosse stato permesso ai cittadini greci di pronunciarsi direttamente sul programma di aiuti e, dunque, sui pacchetti di riforme da mettere necessariamente in atto per ottenerlo, questi sarebbero stati respinti.

L'aver aperto alla possibilità che il popolo greco potesse democraticamente esprimersi sulle misure di *austeriy* volute dalla *Troika* e dai *partners* europei è costato caro a Papandreou⁵¹⁴. Appena rientrato dal vertice del G-20 di Cannes svoltosi nei primi di novembre del 2011, questi è infatti stato costretto a rassegnare le dimissioni, venendo sostituito, nell'ambito di quello che è stato definito un autentico «*coupe d'état* europeo»⁵¹⁵, da un “tecnico”, Lucas Papademos, già Governatore della Banca di Grecia, oltre che ex-vice Presidente della BCE⁵¹⁶ e, per tali motivi, decisamente più gradito del proprio predecessore all'interno dei circoli di Bruxelles, il quale ha guidato il governo di “unità

⁵¹³ Cfr. A. MARKETOU, *Economic Emergency and the Loss of Faith in the Greek Constitution: How Does a Constitution Function when it is Dying?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, Issue 2, 2015, pp. 294 - 295.

⁵¹⁴ Cfr. I. BRUFF, *The Rise of Authoritarian Neoliberalism*, in *Rethinking Marxism*, Vol. 26, Issue 1, 2014, p. 124.

⁵¹⁵ P. SOTIRIS, *The Authoritarian and Disciplinary Mechanism of Reduced Sovereignty in the EU: The Case of Greece*, cit., p. 179.

⁵¹⁶ Cfr. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, cit., p. 28, nt. 19.

nazionale”, o di “grande coalizione”, che dir si voglia, che ha attutito senza troppe rimostranze le (contro-)riforme previste dal secondo MoU.

È però con la sottoscrizione del terzo MoU che i cittadini greci hanno maturato definitivamente la consapevolezza che una volta divenuti preda della condizionalità non vi è alcuna possibilità di resisterle. Nel gennaio del 2015, con l’aggiudicazione da parte di SYRIZA della maggioranza dei seggi, il corpo elettorale aveva chiaramente dimostrato di non poterne più dell’austerità. Purtroppo, come è noto, nonostante tutti i tentativi esperiti dal nuovo Presidente del Consiglio, Alexis Tsipras, e dal suo Ministro delle finanze, Varoufakis, di convincere gli Stati creditori a contemplare vie alternative alla prescrizione della solita medicina amara dell’*austerity*, neanche questa volta è stato possibile intraprendere un indirizzo di *policy* alternativo.

Nel tentativo di forzare la mano dei propri interlocutori, il governo ha deciso di sottoporre la proposta dei creditori a *referendum*, che si è svolto in un clima infuocato. In tutta risposta alla sfida lanciata da SYRIZA, la BCE, il 28 giugno 2015, il giorno successivo all’annuncio da parte di Tsipras dell’idea di indire una consultazione popolare sulla condizioni di salvataggio concordate in sede di Eurogruppo tre giorni prima, ha deciso di congelare l’erogazione di liquidità di emergenza (*Emergency Liquidity Assistance*), mantenendola al livello fissato a giugno; una mossa che ha costretto il governo a chiudere le banche e con la quale evidentemente l’Istituto di Francoforte ha voluto avvertire i greci su quali guai sarebbero incappati rifiutando l’austerità sponsorizzata dall’Unione europea e dal FMI⁵¹⁷.

La netta prevalenza degli OXI (61,31%) non ha avuto alcuno effetto benefico sulle negoziazioni, scatenando invece ancor di più le ire della BCE, della Commissione e degli Stati creditori, che sono tornate immediatamente alla carica con una proposta di salvataggio assolutamente punitiva, contenente

⁵¹⁷ Cfr. N. SCICLUNA – S. AURER, *From the Rule of Law to the Rule of Rules: Technocracy and the Crisis of EU Governance*, cit., p. 1432.

condizioni più rigorose di quelle precedentemente fissate⁵¹⁸. In sede di Vertice euro del 12-13 luglio 2015 le autorità greche sono definitivamente capitolate, accettando di intraprendere tutta una serie di azioni prioritarie, che il governo si è impegnato a realizzare prontamente (per molte di queste, i giorni a disposizione erano soltanto tre), oltre ad obbligarsi a modificare la legislazione introdotta nei mesi precedenti contrastante con gli impegni che erano stati fino ad allora assunti o a introdurre misure compensative equivalenti⁵¹⁹. Solo una volta adempiuto alle nuove condizioni, si sono riaperte le trattative su un possibile accordo per un nuovo prestito. Questo, come si è anticipato, è stato alla fine fornito dal MES, ma ha richiesto, come in passato, la sottoscrizione di un nuovo MoU e la predisposizione di un nuovo programma di aggiustamento macroeconomico comportante un ulteriore *round* di riforme austeritarie, privatizzazioni e deregolamentazione del mercato del lavoro⁵²⁰.

⁵¹⁸ S.R. LARSEN, *Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 190.

⁵¹⁹ A. MARKETOU, *Economic Emergency and the Loss of Faith in the Greek Constitution: How Does a Constitution Function when it is Dying?*, cit., p. 316.

⁵²⁰ *Ibidem*.

CAPITOLO III

UNA “NUOVA” NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA DOPO IL COVID-19? “ASPETTANDO GODOT”

SOMMARIO: 3.1. L’Unione europea al tempo della pandemia: sempre “fedele a se stessa”; 3.2. Il *Next Generation EU*: un finto “momento hamiltoniano”; 3.3. Il *Recovery and Resilience Facility*: l’apoteosi della condizionalità neoliberale; 3.4. La riforma del Meccanismo europeo di stabilità e del Patto di stabilità e crescita: “squadra che vince, (nella sostanza) non si cambia”.

3.1. *L’Unione europea al tempo della pandemia: sempre “fedele a se stessa”*

“Nulla sarà più come prima”, è questa, se si pensa alla prima ondata della pandemia, la frase che a tutti è capitato più spesso di sentir pronunciare, o veder riportata, sugli organi di informazione e nei dibattiti pubblici. Totalmente diverso sarebbe stato il mondo in cui ci saremmo trovati catapultati dopo una crisi sanitaria senza precedenti, a sua volta causa di una severissima crisi economica, che in un Europa ancora difficoltosamente alle prese con gli effetti dell’euro-crisi era destinata a colpire più duramente che altrove. Di conseguenza, di segno radicalmente nuovo avrebbe dovuto essere la risposta dell’Unione europea e le sue ricette in materia di politica economica⁵²¹, dalla quale ci si attendeva, per stessa ammissione degli attori sovranazionali, un’autentica rivoluzione, che,

⁵²¹ F. SARACENO, *La politica economica europea. Nulla più come prima?*, in *Il Mulino. Rivista*, n. 1, 2021, pp. 126 – 137.

tuttavia, come ci si appresta a vedere, è fondamentale mancata. Come (implicitamente) ammesso dalla Presidente Von der Layen in quel di Oporto, a Bruxelles è stata organizzata una rivoluzione ben poco rivoluzionaria, quella che potremmo definire una “rivoluzione di facciata”, dalla natura essenzialmente conservatrice, ottenuta cambiando apparentemente tutto, affinché rimanesse tutto sostanzialmente com’era.

Che non si stesse procedendo, come recita uno dei più celebri passi de l’*Ideologia tedesca*, ad «abolire lo stato di cose presenti»⁵²², lo avevano lasciato intendere due tra i primi provvedimenti che hanno caratterizzato la risposta dell’Unione europea alla crisi dovuta al COVID-19. Parliamo della sospensione, del PSC, ottenuta attraverso l’attivazione, sul finire di marzo 2020, della c.d. “*general escape clause*” (clausola di salvaguardia generale)⁵²³ di cui agli artt. 5, par. 1, 6, par. 3 e 10, par. 3 del Reg. (CE) n. 1466/1997 e artt. 3, par. 5 e 5, par. 2 del Reg. (CE) n. 1467/1997, così come rispettivamente modificati dal Reg. (UE) n. 1775/2011 e dal Reg. (UE) n. 1177/2011, e dell’apertura, poco più di un mese dopo, di una specifica linea di credito del MES dedicata alla pandemia, il *Pandemic Crisis Support*. Due iniziative da molti salutate come il chiaro segnale di un incipiente cambio di rotta rispetto alla stagione dell’euro-crisi, durante la quale Bruxelles aveva riposto tutta la sua fiducia nel binomio condizionalità e austerità, ma che, all’opposto, non hanno marcato alcuna reale discontinuità rispetto a questa letale combinazione.

Quanto al MES pandemico, l’asserita mancanza di condizionalità, o il suo temperamento in una versione, per così dire, “*light*”, è espressione di una *petitio principii* che non trova fondamento alcuno sul piano normativo. Che la “*condizionalità*” attraverso cui opera il MES debba essere “*rigorosa*”, e che, quindi, si traduca necessariamente in austerità, lo prescrive, senza se e senza ma,

⁵²² K. MARX – F. ENGELS, *L’Ideologia tedesca*, Roma, Editori Riuniti, 2018.

⁵²³ *Comunicazione della Commissione al Consiglio sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita*, COM(2020) 123 final, Bruxelles, 20 marzo 2020.

l'art. 136, par. 3, TFUE. Gli artt. 3 e 13, par. 1, del Trattato MES, oltre che il punto 6 del *Considerando*, sono altrettanto inequivoci, escludendo la possibilità che attraverso detto meccanismo vengano mobilitate risorse senza l'applicazione di "condizioni rigorose". Ne consegue che ogni tentativo di offrire sostegno finanziario via MES che non sia accompagnato da siffatta condizionalità si risolverebbe, come è stato condivisibilmente sostenuto, in un atto «*ultra vires*» oppure in una «carezza/sviamento di potere»⁵²⁴.

Ma ammettiamo pure che il vincolo di destinazione al contrasto della pandemia dei finanziamenti ricevuti attraverso il *Pandemic Crisis Support* sarebbe stato sufficiente a soddisfare il summenzionato requisito della rigidità. In questo caso, non si poteva avere alcuna certezza che le iniziali condizionalità "leggere" non avrebbe potuto tramutarsi *d'emblée* in condizionalità ben più "grevi". Il rischio di ritrovarsi esposti a tali condizionalità differite, frutto di decisioni unilaterali ad opera delle istituzioni europee, in quanto lecite e assumibili senza che sia necessario ottenere il previo consenso dello Stato beneficiario, si fa palpabile se analizziamo quanto previsto dal *Two Pack*⁵²⁵. Difatti, una volta che si sia iniziato ad attingere ad una linea di credito del MES, lo Stato destinatario degli aiuti, per il cui ricevimento è richiesta la sottoscrizione di un MoU, viene sottoposto a sorveglianza rafforzata dalla *Troika* (art. 3, par. 5 Reg. n. 472/2013). In tal caso, la Commissione, all'esito delle missioni di verifica periodiche che ha l'autorità di effettuare, può convincersi dell'idea che siano necessarie ulteriori misure (art. 3, par. 7 Reg. 472/2013). A questo punto, spetta al Consiglio approvarle adottando una raccomandazione con la quale intimare formalmente allo Stato interessato a darvi attuazione o, perfino, ordinarli di

⁵²⁴ Così A. MANGIA, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in ID. (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Scholé, 2020, p. 50, nonché, in maniera adesiva, F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2020, p. 302.

⁵²⁵ Cfr. M. DANI – A.J. MENÉNDEZ, *La condizionalità all'incrocio tra Mes e Two-Pack*, in A. MANGIA (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, cit., pp. 75 – 77.

predisporre un programma di aggiustamento macroeconomico (art. 3, par. 7 Reg. n. 472/2013), il cui contenuto può essere in futuro modificato a piacimento dal Consiglio, su proposta della Commissione (art. 7, par. 5 Reg. n. 472/2013).

Ben poco avrebbero potuto valere le rassicurazioni fornite nella lettera del commissario per il commercio Valdis Dombrovskis e del commissario per gli affari economici e monetari Paolo Gentiloni del 7 maggio 2020 e nella dichiarazione dell'Eurogruppo del giorno seguente, con le quali era stata annunciata la volontà di sospendere, per chi avesse voluto servirsi *del Pandemic Crisis Support*, le clausole contenute nel *Two Pack* concernenti le missioni ispettive della *Troika*, le eventuali ulteriori misure di cui all'art. 3, par. 7 del Reg. (UE) n. 472/2013, la possibile trasformazione del MoU iniziale in un programma di aggiustamento macroeconomico e la possibile richiesta di porre in essere misure correttive nella fase di sorveglianza post-programma. La realtà è che la missiva dei due commissari e conclusioni dell'Eurogruppo non sono fonti del diritto in senso proprio, ma, a voler essere generosi, meri atti di *soft law*, produttivi di impegni politici e, in quanto tali, non vincolanti, perciò sconfessabili in qualunque momento⁵²⁶. Ordunque, benché le intenzioni fossero assolutamente benevole, il risultato concreto ha lasciato alquanto a desiderare, il che spiega esaustivamente le ragioni per cui nessuno Stato membro abbia deciso di fare ricorso al *Pandemic Crisis Support*. Troppo forte era il timore di essere colpiti da tali micidiali condizionalità successive. Senza poi dimenticare l'effetto stigma che il ricorso al MES, causa la pessima nomea che si porta dietro a causa dello sfacelo greco, ma non solo, avrebbe potuto generare negli investitori e nei mercati.

L'attivazione della clausola di salvaguardia contemplata dal PSC ha comportato la sospensione delle *fiscal rules* europee, permettendo quindi di mettere fuori gioco, almeno temporaneamente, l'efferata e spietata logica sottesa

⁵²⁶ Cfr. M. DANI – A.J. MENÉNDEZ, *Le prime risposte dell'Unione europea alle conseguenze economiche della crisi CoVid-19*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2020, p. 353.

alla «legge dei numeri»⁵²⁷ a cui è integralmente ispirata la *governance* economica europea. Tuttavia, non è che, anche in questa fase di provvisoria deroga, le regole fiscali gemmate dalla pianta di Maastricht abbiano cessato di sprigionare i loro effetti, continuando piuttosto a costituire un punto di riferimento imprescindibile per gli Stati membri, che vi sono rimasti assoggettati, dacché, secondo quanto disposto dall'ultimo capoverso dall' art. 5, par. 1 del Reg. (CE) n. 1466/1997, questi saranno pur “*autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, ma solo a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa*”. E infatti, per l'intera durata della pandemia, le istituzioni europee, nell'ambito dei poteri loro conferiti, non hanno mai cessato di invitare gli Stati membri, a partire dal nostro, a “*conseguire posizioni di bilancio prudenti*” e ad “*assicurare la sostenibilità del debito*”⁵²⁸. A ciò si aggiunga che la sospensione dei vincoli quantitativi ai quali sono sottoposte le finanze pubbliche nazionali non è stata accompagnata dalla sospensione delle procedure di coordinamento e sorveglianza dei bilanci nazionali di cui consta la *governance* economica europea, come, ad esempio, il Semestre europeo, il cui ruolo, al contrario, è stato valorizzato al massimo grado, essendo stato collocato al centro delle dinamiche di funzionamento del *Recovery and Resilience Facility*⁵²⁹.

La sospensione del PSC è stata prorogata in due occasioni, la prima volta, nel giugno 2021, fino al 2023⁵³⁰, la seconda volta, con il pacchetto di primavera del

⁵²⁷ A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e l'illusione europea della fortezza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, pp. 1 – 29.

⁵²⁸ *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia*, COM(2021) 512 final, Bruxelles, 2 June 2021, p. 2.

⁵²⁹ Cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, CEDAM, 2021, pp. 9 s.

⁵³⁰ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato della Regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia*, COM(2021), 500 final, Bruxelles, 2 June 2021.

Semestre europeo del 2022, fino al 2024⁵³¹. Era chiaro che, però, una volta ripristinato il normale funzionamento delle regole fiscali europee, gli Stati membri, chi più, chi meno, avrebbero incontrato enormi difficoltà a conformarvisi, rischiando, dunque, di incappare in pesanti sanzioni. Da qui la necessità di una revisione del PSC, avviata nel novembre del 2022 con la pubblicazione, ad opera della Commissione, della *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'Unione europea*⁵³², che hanno condotto, nell'aprile del 2024, all'approvazione del Regolamento (UE) n. 1263/2024 riguardante il *Coordinamento efficace delle politiche economiche e che abroga il Regolamento (CE) n. 1466/1997* (c.d. "braccio preventivo) , e del Regolamento (UE) n. 1264/2024 concernente la *Modifica del Regolamento (CE) n. 1467/1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione per la procedura di disavanzi eccessivi* (c.d. "braccio correttivo"), nonché della Direttiva (UE) 2024/1265 recante *Modifica della Direttiva 2011/85/UE* relativi ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. È questo triplice intervento che, in apparenza, avrebbe dovuto segnare un cambio di passo all'interno della *governance* economica europea e che, invece, come si dimostrerà nel presente capitolo, dopo una pandemia spesa dalle istituzioni europee a simulare una rivoluzione che è stata tale solo a parole, ci consegna una Unione europea, ancora una volta, volendo estendere anche a quest'ultimo ciclo di interventi riformatori il giudizio che una parte della dottrina

⁵³¹ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato della Regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Semestre europeo 2022 – Pacchetto di Primavera*, COM(2022) 600 final, Bruxelles, 23 May 2022.

⁵³² *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato della Regioni e alla Banca europea per gli investimenti. Comunicazione sugli orientamenti per la riforma del quadro di governance economica dell'UE*, (COM)2022, 583 final, Bruxelles, 9 November 2022.

aveva riservato alle riforme varate al tempo dell'euro-crisi, incredibilmente «fedele a se stessa»⁵³³.

Considerazioni di tenore analogo possono svolgersi con riferimento alla riforma del MES, convenuta in via definitiva in sede di Eurogruppo nel novembre del 2020. Il vecchio rudere dell'euro-crisi, in seguito al COVID-19, avrebbe dovuto essere spedito in soffitta. Tuttavia, ad oggi, rimane il vero strumento di risoluzione permanente per le crisi finanziarie dell'Unione europea, essendo stato sottoposto ad una revisione che, anziché rottamarlo, ne ha conservato largamente i tratti essenziali e le originarie criticità, arrivando persino a peggiorarle in alcuni aspetti.

La reale assenza di cambiamenti e, dunque, la sostanziale aderenza alle solite vecchie ricette ci è confermata da quello che è diffusamente considerato il fiore all'occhiello della risposta europea alla pandemia, il *Next Generation EU*, e, la sua componente più importante, il *Recovery and Resilience Facility*. Come si vedrà, mentre il primo non ha dato vita a quel «momento hamiltoniano» di cui tanto si discorre, figurarsi ad un «*New Deal* europeo»⁵³⁴, senza i quali non è pensabile riuscire a dotare l'Unione europea della capacità fiscale necessaria a mettere in pratica politiche keynesiane, il secondo non soltanto non ha dato un taglio netto alla stagione dell'austerità a livello nazionale, ma, al contrario, rappresenta un tale concentrato di condizionalità neoliberiste da poter essere degnamente accostato al famigerato MES, con il quale è strettamente imparentato⁵³⁵.

In sintesi, se la risposta europea alla pandemia avrebbe dovuto dar vita ad una nuova *governance* economica europea, stiamo ancora “aspettando Godot” e, con

⁵³³ E. MOSTACCI, *Fedele a se stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2020, pp. 1025 – 1069.

⁵³⁴ P. VAN MALLEGHEM, *Next Generation EU: Hamiltonian Moment or European New Deal?*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 42, 2023, pp. 3 – 41.

⁵³⁵ Cfr. A. SOMMA, *Come il MES. Anche il Recovery Fund ha le condizionalità*, in *Micromega online*, 24 luglio 2020, https://iris.uniroma1.it/retrieve/handle/11573/1432659/1536085/Somma_Come-mes_2020.pdf

tutta probabilità, proprio come Vladimiro ed Estragone, i due protagonisti del capolavoro del teatro dell'assurdo ideato da Samuel Beckett, la continueremo inutilmente ad attendere.

3.2. *Il Next Generation EU: un finto “momento hamiltoniano”*

Con il raggiungimento dell'accordo in seno al Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020 sulla creazione di uno strumento a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi causata dalla diffusione del COVID-19, il *Next Generation EU*, formalmente istituito nel dicembre dello stesso anno con l'approvazione da parte del Consiglio del Regolamento (UE) n. 2092/2020, la Commissione è stata autorizzata a emettere *bond* fino ad un massimo di 750 miliardi. Tale ingente emissione di titoli ha indotto diversi commentatori, sulla scia dell'intervista rilasciata qualche mese prima dall'allora ministro delle finanze, ed oggi Cancelliere, tedesco, il socialdemocratico Olaf Scholz, al settimanale *Die Zeit*⁵³⁶, ad accostare il *Next Generation EU* ad un “momento hamiltoniano”.

Con questa espressione si fa riferimento alla «rivoluzione finanziaria»⁵³⁷ avviata nel 1790 dal primo Segretario del Tesoro degli Stati Uniti Alexander Hamilton, che ha fornito un contributo decisivo alla trasformazione della lasca Confederazione tra le ex 13 colonie britanniche nella solida Federazione che tutti conosciamo. Senza voler sminuire la portata storica del dispositivo in esame (si tratta pur sempre del più grande quantitativo di debito mai contratto dall'Unione

⁵³⁶ P. DAUSEND – M. SCHIERIZ. *Interview – Olaf Scholz: “Jamand muss vorangehen”*, in *Die Zeit*, 19 May 2020.

⁵³⁷ R. SYLLA, *Hamilton and the Federalist Financial Revolution (1789-7195)*, in *The New York Journal of American History*, Vol. 65, Issue 3, 2004, pp. 33 – 39; ID., *Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets*, in D. IRWIN – R. SYLLA (eds.), *Founding choices: American Economic Policy in the 1790s*, Chicago, Chicago University Press, 2011, pp. 59 - 88.

europea nella sua storia), si ritiene che il paragone in questione risulta francamente eccessivo.

Il senso dell'analogia andrebbe ricercato nella creazione, proprio attraverso il programma NGUE, di una quantità significativa di debito comune europeo, dunque, "federale", per contrastare la pandemia. Sarebbe questo, secondo i sostenitori della tesi della svolta hamiltoniana dell'UE, l'elemento di coincidenza tra quanto fatto dalle istituzioni europee e quello che, a suo tempo, patrocinò Hamilton, quando riuscì ad ottenere dal Congresso l'approvazione della sua proposta di condivisione e contemporanea assunzione da parte del neoistituto governo centrale statunitense dei debiti degli Stati membri, in larga parte afflitti da bilanci pesantemente in rosso a causa delle somme richieste in prestito, soprattutto all'estero, per sostenere le spese della guerra di indipendenza dalla madrepatria.

Il problema di questo parallelismo è che alla base vi è un evidente fraintendimento. Si è infatti confuso tra un manifesto esempio di circoscritta mutualizzazione del debito statale, quello destinato al finanziamento delle spese sostenute a causa del Covid-19 (NGEU), con uno di mutualizzazione integrale, e cioè l'accollo da parte della Federazione di tutti i debiti dei singoli Stati (*The Funding Act*, 4 agosto 1790)⁵³⁸.

A questa cruciale differenza se ne aggiunge un'altra non meno significativa. Il potere di indebitamento esercitato dall'Unione europea, oltre che limitato nella durata, nel *quantum* e nello scopo, è un potere temporaneo, non un potere permanente. Di norma, secondo quanto previsto dall'art. 310 TFUE, l'Unione europea è tenuta ad osservare il "*pareggio*" di bilancio. Questo spiega perché l'Unione europea abbia fatto ricorso allo strumento del debito soltanto eccezionalmente, in situazioni emergenziali. Così è stato con il NGUE e così ha fatto, in passato, la Commissione nelle, poche, altre occasioni in cui ha contratto

⁵³⁸ Cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit., pp. 142 – 144.

prestiti sul mercato dei capitali: ad esempio, al tempo della prima crisi petrolifera, attraverso l'istituzione del *Community Loan Mechanism* (1975)⁵³⁹, o al tempo dell'euro-crisi, con la creazione del Meccanismo europeo di stabilità finanziaria (2010)⁵⁴⁰.

Occorre poi far presente che, sebbene ci piaccia discettare di responsabilità solidale per il debito contratto via NGEU, tale caratterizzazione si rivela oltremodo imprecisa. Difatti, i costi per il ripianamento del debito costituiscono una spesa fissa che figura nel bilancio dell'Unione europea, in relazione al quale gli Stati sono responsabili solamente in base al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (art. 311 TFUE), ovvero sia il contributo, calcolato sulla base del proprio PIL, che ogni Stato è tenuto a versare nella casse di Bruxelles, il che rende tale debito europeo molto meno “comune” e “federale” di quanto possa apparire *prima facie*⁵⁴¹.

Inoltre, conviene rammentare che la mutualizzazione del debito è stata soltanto uno degli ingredienti fondamentali della ricetta di politica economica hamiltoniana. Ugualmente rilevante è stata l'acquisizione da parte del governo centrale di una propria capacità impositiva, potere di cui l'Unione europea difetta, come il suo stagnante bilancio racconta molto bene⁵⁴², e in assenza del quale non si può parlare, a rigore, di una reale capacità fiscale federale. Da questo punto di vista il NGEU non fa eccezione. È vero che per finanziarlo sono state previste una nuova serie di tasse europee, la *digital tax* e la *plastic tax*, ma si tratta pur

⁵³⁹ S. HORN – J. MEYER – C. TREBESCH, *Coronabonds: The Forgotten History of European Community Debt*, in *VoxEU Column*, 15 April 2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/coronabonds-forgotten-history-european-community-debt>

⁵⁴⁰ G.L. TOSATO, *Next Generation EU: uno strumento unico e irripetibile?*, in *Affari Internazionali*, 7 Marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/ngeu-unico-irripetibile/>

⁵⁴¹ Cfr. K. ARMINGEON – C. DE LA PORTE – E. HEINS – S. STEFANO, *Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU*, in *Comparative European Politics*, Vol. 20, Issue 2, 2022, p. 147.

⁵⁴² Cfr. C. GEORGIOU, *Europe's 'Hamilton Moment'? On the Political Uses and Explanatory Usefulness of a Recurrent Historical Comparison*, in *Economy and Society*, Vol. 51, Issue 1, 2021, pp. 143 – 145.

sempre di imposte raccolte a livello nazionale approvate *ex art. 311* TFUE all'unanimità dagli Stati membri; circostanza che ribadisce quanto non esista ad oggi un sistema di riscossione fiscale prettamente europeo, tale per cui l'Unione europea, sulla base di un'autonoma legittimazione, si ritrova ad operare attraverso un proprio ente, e non appoggiandosi agli Stati⁵⁴³. Ne consegue che la creazione di una vera unione fiscale è ancora di là da venire.

A bene vedere, volendo comunque dar credito alla bontà della comparazione tra il caso europeo e quello statunitense, la situazione in cui versa attualmente l'Unione europea da un punto di vista finanziario e fiscale è paragonabile a quella caratterizzante l'epoca in cui gli Stati Uniti erano non già una Federazione, bensì una Confederazione (1781 -1789): una entità governata dalla regola dell'unanimità, proprio come previsto dal sistema delle risorse proprie di cui all'art. 311, par. 2, TFUE, che era sì dotata di un governo centrale abilitato a contrarre prestiti, ma soltanto in maniera limitata, oltre che sprovvisto di potestà impositiva, essendo questa detenuta interamente dagli Stati membri⁵⁴⁴.

Da ultimo, ma non per importanza, è sempre bene rimembrare che il *federalizing process* europeo sta da tempo procedendo lungo una direzione che non è affatto quella lungo cui si sono sviluppati gli Stati Uniti. Mentre ad Ovest dell'Atlantico l'unificazione fiscale ha preceduto l'unificazione monetaria, qui da noi, come ci insegna il Trattato di Maastricht, è accaduto esattamente il contrario⁵⁴⁵, sebbene la letteratura economica più accreditata sostenesse da tempo che una unione monetaria per poter risultare sostenibile sul piano

⁵⁴³ Cfr. P. LINDSETH, *Epilogue. Executives, Legislatures and the Semantics of EU Public Law: A Pandemic-Inflected Perspective*, in D. FROMAGE – A. HERRANZA-SURRALLÉS (eds.), *Executive- Legislative (Im)balance in the European Union*, Oxford-New York, Hart, 2020, p. 307.

⁵⁴⁴ T.P. WOZNIAKOWSKI, *No Borrowing Without Taxing? Fiscal Solidarity of Next Generation EU in Light of the American Experiences*, in *Politics and Governance*, Vol. 11, Issue 4, 2023, pp. 73 – 81.

⁵⁴⁵ O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1, 2021, p. 121.

macroeconomico deve poter far conto su di un bilancio centralizzato adeguato, cioè di notevoli dimensioni⁵⁴⁶.

3.3. *Il Recovery and Resilience Facility: l'apoteosi della condizionalità neoliberale*

L'elemento di maggiore continuità tra la risposta normativa all'euro-crisi e quella dovuta alla pandemia risiede nel largo impiego dello strumento della condizionalità. Non ci si riferisce qui alla piuttosto ipocrita, dato il rapporto tutt'altro che idilliaco che intercorre tra l'Unione europea e la *Rule of Law*, condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto prevista dal già citato Reg. (UE) 2020/2092⁵⁴⁷, ma alla condizionalità macroeconomica, che del RRF, lo strumento finanziario attraverso cui, a partire dal 2021, si è iniziato a distribuire il 90% delle risorse messe a disposizione con il NGEU (313 miliardi euro in sovvenzioni e 330 miliardi in prestiti), è un tassello fondamentale.

Le condizionalità del RRF non hanno nulla a che invidiare a quelle del MES. Non sarà definita "*rigorosa*" (art. 3 e 13, par. 3 Trattato MES), ma dalla disciplina che si ricava dal Regolamento (UE) n. 241/2021, con il quale è stato istituito il dispositivo qui in commento, risulta una condizionalità non meno stretta, tentacolare, capace di soffocare entro margini ristrettissimi l'indirizzo politico nazionale, al punto che, a causa di questa, in capo ai governi degli stati beneficiari residuerebbero margini di manovra non più estesi di quelli di cui godono normalmente le pubbliche amministrazioni⁵⁴⁸. È quindi questa una condizionalità

⁵⁴⁶ Cfr. R.A. MUNDELL, *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *The American Economic Review*, Vol. 53, Issue 2, 1961, pp. 213 – 237.

⁵⁴⁷ Cfr. R. BIN, *L'Unione europea rispetta i principi del rule of law?*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024, pp. 152 – 162.

⁵⁴⁸ Cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 1 – 13.

prepotente, estremamente «invadente»⁵⁴⁹, che può portare al «commissariamento»⁵⁵⁰ degli Stati che sui fondi del RRF hanno fatto ampio affidamento, come il nostro Paese, ad esempio, che delle risorse messe a disposizione mediante il RRF è il principale fruitore, in forme giusto un po' più «soft»⁵⁵¹, ma neanche poi così tanto, a quelle sperimentate attraverso i “fondi salva-Stati” durante la stagione dell’euro-crisi. Non solo, tale condizionalità, nonostante la sua funzionalizzazione ad obiettivi, indicati all’art. 3, dall’apparente «matrice sociale»⁵⁵², come la “*transizione verde*”, (lett. a), la “*crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” (lett. c), la “*coesione sociale e territoriale*” (lett. d), nonché “*la salute e la resilienza economica sociale e istituzionale*”, che l’avrebbero resa benefica, e non più nociva, come quando, al tempo dell’euro-crisi, il suo *focus* era tutto incentrato sull’austerità, in realtà, non si discosta granché dalla logica neoliberale del MES, continuando ad essere latrice di politiche rigoriste e mercatiste.

L’invadenza e la natura neoliberale delle condizionalità del RRF derivano dall’insidioso agganciamento del dispositivo finanziario in esame alle procedure di coordinamento e sorveglianza multilaterale delle economie degli Stati membri. Sappiamo che per poter accedere alle somme messe a disposizione dall’Unione europea attraverso il RRF si è domandato agli Stati di predisporre degli specifici documenti, gli oramai arcinoti Piani di Ripresa e Resilienza (PNRR), che fossero “*coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate*

⁵⁴⁹ M. DANI, *L’invadente condizionalità macroeconomia del Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023, pp. 285 – 290.

⁵⁵⁰ M. DANI – A. J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/07/25/recovery-fund-dietro-i-sussidi-il-commissariamento/>

⁵⁵¹ A. GUAZZAROTTI, *L’Unione europea, il debito pubblico e il commissariamento dei partiti nazionali*, in *laCostituzione.info*, 4 febbraio 2022, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/02/04/lunione-europea-il-debito-pubblico-e-il-commissariamento-soft-dei-partiti-nazionali/>

⁵⁵² O. COZZI, *Dalla Carte dei diritti fondamentali al Next Generation EU: momenti dell’integrazione europea attraverso la presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, p. 114.

nell'ambito del Semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica per gli Stati membri la cui moneta è l'euro” (art. 17, par. 3) e che contenessero una “spiegazione” del come i PNRR contribuissero ad “affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese, inclusi i relativi aspetti di bilancio, così come le raccomandazioni a norma dell’art. 6 del Regolamento (UE) n. 1176/2011, se del caso, rivolte allo Stato membro interessato, o in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell’ambito del semestre europeo” (art. 18, par. 4, lett. b). Si è previsto che tali documenti dovessero essere sottoposti al vaglio della Commissione e, in caso di esito positivo della valutazione, approvati dal Consiglio. Ebbene, nella propria attività di valutazione, Palazzo Berlaymont ha tenuto conto se i PNRR sottoposti al suo scrutinio fossero in grado di raggiungere gli obiettivi che si sono appena citati, a partire da quelli indicati nelle “raccomandazioni specifiche per paese” (art. 19, par. 3, lett. b). E quali saranno mai i contenuti di queste *country-specific recommendations*? Una rapida sbirciata a quelle indirizzate al nostro Paese nel 2019 e nel 2020, perlopiù incentrate sulla “riduzione strutturale della spesa pubblica”, riforma delle “pensioni”, “concorrenza”⁵⁵³, “sostenibilità del debito pubblico”⁵⁵⁴, cioè le riforme strutturali neoliberali che oramai conosciamo a menadito, e si capisce immediatamente che attraverso il RRF si sono impartite le solite ricette. Ecco, in breve, quali sono le temibilissime condizionalità «*ex ante*»⁵⁵⁵ che fanno capo alle procedure in cui si articola la *governance* economica

⁵⁵³ *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, 2019/C 301/12, Bruxelles, 9 Luglio 2019, pt. 1 e 3.

⁵⁵⁴ *Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2019/C 282/12, Bruxelles, 20 Luglio 2020, pt. 1.

⁵⁵⁵ A. CONZUTTI, «*In Conditionality We Trust*». *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal Recovery and Resilience Facility*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, p. 7.

europea. Condizionalità che, come è facilmente intuibile, hanno influenzato pesantemente l'elaborazione dei PNRR, con i Parlamenti nazionali che, nonostante i tanti bei discorsi intorno alla necessità di una “*titolarietà nazionale*” (*Considerando* 39 e 41) dei PNRR, sono stati di fatto costretti, per l'ennesima volta, a fornire sostegno acritico ad indirizzi elaborati in altre sedi.

Altrettanto fitte nel numero e penetranti negli effetti sono le condizionalità «*in itinere*»⁵⁵⁶ attraverso cui opera il RRF. Anche in questo caso è il duo Commissione e Consiglio ad assumere il ruolo da protagonista, operando alla stregua di una «*mini-Troika*»⁵⁵⁷. Infatti, è a queste istituzioni che spetta decidere sull'eventuale sospensione parziale o totale dei pagamenti e degli impegni in caso di mancato raggiungimento da parte delle autorità nazionali di una delle copiose condizionalità succitate ovvero in caso di insoddisfacente conseguimento degli obiettivi e dei traguardi indicati nei PNRR (art. 24).

C'è un altro caso, anzi, un'altra serie di casi, in cui la Commissione e il Consiglio hanno facoltà di rifiutarsi di rilasciare le *tranches* di aiuti: nell'ipotesi di violazione di quanto disposto dall'art. 10, dedicato alla “Misure per collegare il dispositivo ad una sana *governance* economica”. Qui è ribadito il rapporto sinergico e di strettissima unione che è stato instaurato tra la *governance* economica europea, le regole fiscali di Maastricht e del PSC, da un lato, e il RRF, dall'altro, nel senso che il mancato rispetto degli obblighi scaturenti dai primi comporta la perdita della possibilità di usufruire dei denari distribuiti tramite il secondo. Questo può accadere “*qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'art. 126, paragrafi 8 o 11, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo*” (art. 10, par. 1), o se lo stesso “*adotta due raccomandazioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi a norma dell'articolo 8, paragrafo 3, del Regolamento (UE)*

⁵⁵⁶ *Ivi*, 9.

⁵⁵⁷ F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, cit., p. 5.

n. 1176/2011, motivate dal fatto che uno Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente” (art. 10, par. 2, lett. a); ovvero quando il Consiglio assume “due decisioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi a norma dell’art. 10, paragrafo 4 del Regolamento (UE) n. 1176/2011, con cui accerta l’inadempimento dello Stato membro per non aver adottato l’azione correttiva raccomandata” (art. 10, par. 2, lett. b), “conclude che lo Stato membro non ha adottato le misure di cui al Regolamento (CE) n. 332/2002 e, di conseguenza, decide di non autorizzare l’erogazione del sostegno finanziario concesso a tale Stato membro”, (art. 10, par. 2, lett. c), oppure sia dell’avviso che “uno Stato membro non adempie al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all’art. 7 del Reg. (UE) n. 472/2013 o alle misure richieste da una decisione del Consiglio adottata a norma dell’art. 136, paragrafo. 1, TFUE” (art. 10, par. 2, lett. d).

Che il RRF non avrebbe in alcun modo ribaltato le linee di fondo della politica economica dell’Unione europea lo si poteva già prevedere dal nome che gli è stato assegnato. Difatti, la “resilienza” ha ben poco a che spartire con la “rivoluzione”. Non è sinonimo di cambiamento e trasformazione dello *status quo*, ma indica piuttosto una capacità di adattamento reattivo tendente a riprodurre l’esistente, per rinchiuderlo, ancora una volta, in un futuro thatcheriano all’insegna dello slogan *There Is No Alternative*⁵⁵⁸. Il divieto di *reversal* a cui sono sottoposti i PNRR, che subordina la possibilità di una loro modificazione al solo verificarsi di “circostanze oggettive” (art. 21, par. 2), non fa altro che confermare il sospetto che il RRF abbia «legato mani e piedi»⁵⁵⁹ alle autorità politiche nazionali. Infatti, non sia mai che nuove maggioranze politiche in seno alla Camere pretendano di intraprendere scelte di *policy* diverse da quelle

⁵⁵⁸ Cfr. A. ALGOSTINO, *La resilienza nel segno del mercato come costante del processo di integrazione europeo. Per una nuova fase è necessario un nuovo modello di sviluppo*, in M. BARONE – O. MAKIMOV PALLOTTA (a cura di), *La nuova fase dell’integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 320.

⁵⁵⁹ F. SALMONI, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2022, p. 4.

precedentemente espresse e cristallizzate nella decisione del Consiglio: una volta scelta una direzione, non c'è possibilità di cambiare strada per davvero.

Insomma, siamo ancora, come all'epoca dell'euro-crisi, nell'era della «*democracy without choice*»⁵⁶⁰, in cui non si può scegliere tra indirizzi politici alternativi, ma solamente individuare quali sono i soggetti a cui affidare il compito di attuare l'«indirizzo politico di sistema»⁵⁶¹ promanante da Bruxelles. Il RRF, in questo senso, non è altro che l'ultimo degli strumenti concepiti per rendere tale indirizzo più effettivo, grazie al suo enorme potenziale estorsivo. Nel caso, a dire il vero improbabile, di una sua riconferma, il tema di come limitare i debordanti effetti delle condizionalità allegategli si impone come uno snodo ineludibile⁵⁶² se non si vogliono svilire quanto di più non sia già stato fatto fino ad ora i circuiti democratici nazionali.

3.4. *La riforma del Meccanismo europeo di stabilità e del Patto di stabilità e crescita: “squadra che vince, (nella sostanza) non si cambia”.*

Tralasciando gli interventi provvisori, come la sospensione delle regole fiscali europee, ed eccezionali, come il *Next Generation EU*, la prova regina della mancata rivoluzione europea, e di tutta l'illusorietà di quel motto, ripetuto come un mantra, “nulla sarà più come prima”, che tanto aveva fatto sperare che, dopo la crisi causata dal Covid-19, avremmo avuto una “nuova” nuova *governance* economica europea, ci è fornita dalla riforma del MES e del PSC. Come si argomenterà, la loro sostanziale riconferma, perché di questo si è trattato, a

⁵⁶⁰ R. RUIZ – RUFINO – S. ALONSO, *Democracy Without Choice: Citizen's Perception of Government Autonomy during the Eurozone Crisis*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 56, Issue 2, 2017, pp. 320 – 345.

⁵⁶¹ A. MANZELLA, *Postfazione. Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 461.

⁵⁶² Cfr. M. DANI, *L'invadente condizionalità macroeconomia del Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit., p. 289.

seguito del tumultuoso periodo della pandemia, che aveva costretto i falchi europei dell'austerità ad accantonarli, ha definitivamente chiuso alla possibilità di un cambio di rotta da parte dell'Unione europea.

La riforma del MES, ultimata ufficialmente tra il gennaio e il febbraio del 2021 con la sottoscrizione, da parte dei Ministri dell'economia e delle finanze dell'area euro che compongono il suo *Board of Governors*, delle modifiche al trattato internazionale da cui trae origine, non soltanto non ha risolto gli inveterati problemi che il MES si porta appresso sin da quando è stato creato, dodici anni fa, per prendere il posto dei temporanei ed emergenziali FESM e FESF ed operare quale meccanismo permanente di risoluzione delle crisi finanziarie dell'area euro. Per quanto fosse difficile, la riforma in commento ha persino peggiorato le cose.

Concentrandoci su quanto non è stato fatto, non si può fare a meno di segnalare che il MES, a dispetto della denominazione assegnatagli, era e rimane una istituzione governata dal diritto internazionale, e non una *EU institution*. Questo potrà sembrare un dettaglio, posto che i legami con il diritto europeo abbonderebbero, ma che, invece, fa di questo meccanismo un vero «mostro giuridico»⁵⁶³. Il fatto che il MES si collochi al di fuori del perimetro dei Trattati europei ha quale esiziale conseguenza che i suoi atti, a partire dai famigerati MoU, non sono fonti di diritto europeo e per questo si configurano insuscettibili di annullamento *ex art. 267 TFUE*.

Non è però tutto. La natura internazionalistica del MES implica anche che le istituzioni europee che operano per suo tramite, schermandosi dietro ad esso, possano agevolmente sottrarsi ai meccanismi di *accountability* offerti dal diritto europeo e immunizzarsi contro i rimedi giudiziali da questo contemplati. Vero è che con la sentenza *Ledra* (2016) la Corte di Giustizia ha riconosciuto la possibilità di sindacare l'operato della Commissione in sede di contrattazione e

⁵⁶³ A. KOCHAROV (ed.), *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper LAW 2012/09, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/21496>

definizione della condizionalità in seno al MES⁵⁶⁴. Eppure, tale riconoscimento è stato nient'altro che una «vittoria di Pirro»⁵⁶⁵, considerato che, come era prevedibile, alla responsabilità extracontrattuale in astratto *ex art. 240 TFUE* non ha fatto poi riscontro, ad opinione delle Corte di Giustizia, alcuna responsabilità in concreto. Sicché, anche dopo la riforma del MES, è ancora il dantesco “*lasciate ogne speranza, voi ch'intrate*”⁵⁶⁶ l'unico suggerimento che si potrebbe pensare di elargire a chi volesse provare ad intentare causa contro di esso o le istituzioni europee che operano al suo interno.

Passando invece a considerare quanto è stato fatto, non si può fare a meno di notare che la riforma del MES ha esacerbato la natura punitiva dello strumento, rendendo «più condizionata e difficile l'assistenza a chi è più a rischio d'instabilità»⁵⁶⁷. Il che, talaltro, significa che il nuovo MES potrebbe rivelarsi ancora meno capace rispetto a quanto accaduto all'epoca dell'euro-crisi ad assolvere il proprio ruolo di meccanismo di stabilizzazione dell'economia della zona euro⁵⁶⁸.

Le linee di credito offerte dal Fondo continuano ad essere due: una “precauzionale”, la *Precautionary Conditioned Credit Line* (PCCL), e una “rafforzata”, la *Enhanced Conditions Credit Line* (ECCL). Ebbene, venendo al punto, benché a differenza da quanto accadeva in passato, solo in caso di accesso alla ECCL venga richiesta la conclusione di un MoU, essendo sufficiente firmare

⁵⁶⁴ Joined cases C-8/15 P to C-10/15 P *Ledra Advertising Ltd and Others v European Commission and European Central Bank*, ECLI:EU:C:2016:701.

⁵⁶⁵ P. DERMINE, *The End of Impunity? The Legal Duties of “Borrowed” EU Institutions under the ESM Framework*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 2017, p. 379.

⁵⁶⁶ Citato in Y. DROSSOS, *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from Financial Crisis*, Oxford, Hart Publishing, 2020, p. 214.

⁵⁶⁷ O. CHESSA, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, p. 206.

⁵⁶⁸ Cfr. G. ANTONELLI – A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020, vi, nonché O. CHESSA, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, cit., p. 205.

una lettera d'intenti per poter ricorrere alla PCCL, i criteri di accesso a quest'ultima sono stati resi notevolmente più stringenti. Una volta, si fa per dire, bastava che lo Stato richiedente assistenza precauzionale rispettasse gli impegni derivanti dal PSC e quelli fatti valere attraverso la procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, comprese le raccomandazioni emanate nell'ambito di questi e anche se sottoposti a procedura per disavanzi o squilibri macroeconomici eccessivi. Oggi, invece, come risulta dall'*Allegato III* alla nuova versione del Trattato MES, oltre ad essere stato ribadito che lo Stato membro che desideri accedere ad assistenza precauzionale debba presentare un debito pubblico sostenibile, un riscontro storico di accesso ai mercati internazionali dei capitali a condizioni ragionevoli, una posizione sull'estero sostenibile e non evidenziare gravi vulnerabilità del settore finanziario che mettano a rischio la stabilità finanziaria, il membro del MES destinatario di PCCL non deve risultare affetto da squilibri eccessivi nel quadro della sorveglianza macroeconomica dell'Unione europea, non deve essere sottoposto a procedura per disavanzi eccessivi e, nei due anni precedenti alla richiesta di assistenza, non deve aver sfiorato il limite del 3 % del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL, o comunque deve aver ridotto quest'ultimo rapporto di un ventesimo all'anno.

Assieme al potenziamento della condizionalità *ex ante* in caso di assistenza precauzionale, da cui discende il rischio che la stessa venga negata proprio a chi ne avrebbe bisogno, aprendo così la strada ad un peggioramento delle condizioni dei Paesi potenzialmente richiedenti, che si vedrebbero poi con tutta probabilità costretti ad accedere alla ECCL e, quindi, a sottomettersi a condizionalità ben più gravose di quelle a cui si sarebbero potuti sottoporre all'inizio, c'è un altro aspetto della riforma del MES che desta seria preoccupazione. Ci si riferisce all'attribuzione in capo allo stesso del compito di valutare la situazione macroeconomica e finanziaria, compresa la sostenibilità del debito pubblico, dei suoi membri e ciò a prescindere del fatto che uno Stato abbia richiesto assistenza.

Per effetto di tale *enlargement of functions* si è riusciti nell'impresa di far sì che anche nel caso in cui gli Stati membri non si rivolgano al MES per chiedere

assistenza, questo possa comunque condizionarli negativamente, posto che un giudizio di non sostenibilità del debito pubblico finisce il più delle volte per dar vita ad una profezia autoavverantesi, che causa proprio ciò che, in teoria, si vorrebbe evitare, ossia la perturbazione dei titoli di debito sui mercati finanziari⁵⁶⁹. Se poi si pensa a quanto previsto dalla nuova versione del PSC, che configura la valutazione della sostenibilità del debito pubblico degli Stati membri da effettuarsi preliminarmente all'approvazione dei nuovi piani che ciascun Governo deve trasmettere a Palazzo *Berlaymont*, come una delle attività cruciali tra quelle spettanti alla Commissione nell'ambito della “nuova” nuova *governance* economica europea (art. 10 Reg. 2024/1263), la formulazione di un giudizio divergente tra MES e Commissione potrebbe determinare l'insostenibilità sopravvenuta dei succitati piani, obbligando lo Stato colpito da valutazione negativa da parte del MES a modificare il proprio piano e, magari, a chiedere assistenza allo stesso, finendo così per esserne commissariato⁵⁷⁰.

Data tale sommatoria di criticità, che pesano soprattutto su quei Paesi, come l'Italia, che presentano un livello di debito pubblico particolarmente alto, la mancata ratifica, a fine dicembre del 2023, da parte della Camera dell'accordo sulla riforma del MES, che ne impedisce l'entrata in vigore, deve essere salutata favorevolmente. Eppure, è forte l'impressione che l'ostruzionismo da parte dall'attuale maggioranza alla modifica del Trattato MES non sia altro che un tentativo di gonfiare il petto dopo l'ignominiosa resa da parte del Governo Meloni alla revisione del PSC, assai penalizzante per l'Italia. La revisione del PSC è quanto di più gattopardesco ci si potesse immaginare: una gigantesca

⁵⁶⁹ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La riforma del Patto di stabilità e il sadomasochismo del nuovo MES*, in *LaCostituzione.info*, 23 dicembre 2023, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/26/la-riforma-del-patto-di-stabilita-e-i-sadomasochismo-del-nuovo-mes/>, nonché A. CLERICETTI, *Le regole del Mes sono la prova che questa Europa è senza speranza*, in *MicroMega online*, 07 luglio 2023, <https://www.micromega.net/le-regole-del-mes-sono-la-prova-che-questa-europa-e-senza-speranza>

⁵⁷⁰ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun “Hamiltonian moment”*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 22.

operazione di *maquillage*, che ci dimostra soltanto quanto l'austerità sia ancora la ricetta prediletta in quel di Bruxelles. Difatti, rimangono inalterate le principali *fiscal rules* europee, così come l'intera filosofia di fondo del PSC. Vediamo tutto ciò nel dettaglio.

Si è appena rilevato che le regole fiscali europee sono rimaste essenzialmente quelle. È pur vero, non lo si vuole di certo sottacere, che è stata eliminata l'oltremodo severa regola della riduzione del debito al ritmo di un ventesimo all'anno per i Paesi il cui debito sia superiore al 60% del PIL. Tuttavia, tale regola, come si è visto poco fa, compare invece tra le nuove condizionalità *ex ante* previste per accedere alla linea di credito precauzionale del MES. Non ci sarebbe dunque molto da essere compiaciuti, visto che, in sostanza, ciò che viene fatto uscire dalla "porta" (PSC) si appresta a fare rientro dalla "finestra" (MES). Soprattutto, la revisione del PSC non ha toccato il tanto famigerato quanto «stupido»⁵⁷¹ *tandem* di vincoli quantitativi fissati a Maastricht, il 3% del rapporto tra il *deficit* e il PIL e il 60% del rapporto tra il debito e il PIL, prova evidente di quanto le nuove regole siano in fondo quelle di sempre. Dall'analisi del nuovo PSC risulta altresì piuttosto chiaro quanto credito continuano a godere presso il legislatore europeo le *numerical rules*⁵⁷², di cui la "nuova" nuova *governance* economica europea, come ci si appresta ad illustrare, abbonda, avendo esacerbato una tendenza che con l'euro-crisi, si pensi al *Six-Pack* e al *Fiscal Compact*, aveva raggiunto picchi che si ritenevano difficilmente superabili. Eppure così è stato.

Al centro del novellato PSC si colloca ancora il Semestre europeo, il potente mezzo di disciplinamento che ora ruota attorno alla preparazione, valutazione e approvazione dei Piani nazionali strutturali di bilancio a medio termine (PSBMT), documenti che altro non sono che la fusione dei Piani di stabilità e dei

⁵⁷¹ M. DEGNI – P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido*, Roma, Castelvechi, 2015.

⁵⁷² Cfr. A. FRANSCANGELI – G. GIOIA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?*, in *Diritti comparati*, 27 maggio 2024, <https://www.diritticomparati.it/il-nuovo-patto-di-stabilita-e-crescita-much-ado-about-almost-nothing/>

Piani nazionali di riforma dei tempi dell'euro-crisi con i PNRR dell'era pandemica, raggruppando, come recita il punto 10 del *Considerando* del Reg. (UE) 2024/1263 “*la politica di bilancio, le riforme strutturali e gli investimenti*” di ciascuno Stato membro. Tali piani pluriennali (4 o 5 anni a seconda della durata delle legislature nazionali) devono essere trasmessi dagli Stati membri, anche senza previa discussione e votazione ad opera dei parlamenti nazionali (art. 11, par. 2 Reg. 2024/1263)⁵⁷³, alla Commissione e al Consiglio perché vengano da questi validati. Ebbene, è attraverso questo documento che viene fatta valere la pleora di vincoli, quantitativi e non, che caratterizzano la “nuova” nuova *governance* economica: vincoli talmente fitti, tentacolari e penetranti da aver dato vita a quello che in dottrina è stato definito un «regime di gestione esterna delle priorità economico-finanziarie, del volume e della qualità delle spese e degli investimenti degli Stati membri», che va «persino oltre le condizionalità a cui siamo oramai abituati»⁵⁷⁴.

Ancora determinanti si rivelano le raccomandazioni specifiche per paese. Infatti, attraverso i PSMBT è stato specificatamente richiesto agli Stati membri di spiegare in che modo “*garantir[anno] la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel semestre europeo, in particolare le raccomandazioni specifiche per paese*” (art. 13, lett. c del Reg. 2024/1263), così come di “*descrivere[re] gli interventi dello Stato membro interessato volti a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese che gli sono state rivolte e che sono pertinenti per la procedura per gli squilibri macroeconomici a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, nonché, se del caso, agli avvertimenti formulati dalla Commissione o alle raccomandazioni presentate dal Consiglio a norma dell'articolo 121, paragrafo 4, TFUE*” (art. 13,

⁵⁷³ Cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1, 2024, p. 179.

⁵⁷⁴ F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, p. 853.

lett. d. del Reg. 2024/1263). Inoltre, “*dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti rivolte allo Stato membro interessato, comprese, se del caso, le raccomandazioni formulate nell’ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici*” è stato indicato, all’ art. 14, par. 1, lett. d Reg. (UE) 2024/1263, quale uno dei criteri sulla base del quale le Commissione e Consiglio valutano l’insieme di riforme e investimenti che potrebbero giustificare la proroga del periodo di aggiustamento, del quale ci occuperemo tra un istante.

Al vecchio indicatore del saldo strutturale è stato sostituito quello della “*spesa netta*”, che l’art. 2, par. 2 del Reg. (UE) 2024/1263, definisce come “*la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell’Unione europea interamente finanziata dai fondi dell’Unione europea, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall’Unione europea, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee*”. E nei PSMBT, come richiesto dall’art. 13, lett. a) del Reg. (UE) 2024/1263, deve essere indicato il “*percorso delle spesa netta*”, ossia la traiettoria pluriennale della spesa, oltre che “*le ipotesi macroeconomiche sottostanti e le misure strutturali di bilancio programmate al fine di dimostrare la conformità ai requisiti di bilancio*”.

Per gli Stati, come il nostro, aventi un debito o un *deficit* pubblico eccedente le fatidiche soglie maastrichtiane del 60 % e del 30% del PIL, si aggiunge l’ulteriore vincolo costituito dalla “*traiettoria di riferimento per la spesa netta*”, corrispondente ad un periodo di aggiustamento dalla durata di 4 anni e prorogabile fino al raggiungimento di un massimo di 7 (art. 5 Reg. 2024/1263). Le traiettorie di riferimento, elaborate dalla Commissione sulla base dell’analisi, incentrata sulla “*sostenibilità*” (art. 10, par. 1, lett. b Reg. 2024/1263) dei debiti dei singoli Paesi, della “*plausibilità del fatto che il rapporto debito pubblico/PIL previsto di uno Stato membro sia su un percorso di riduzione o rimanga a livelli prudenti*” sono state presidiate da clausole di “*salvaguardia*” particolarmente ferree, che resuscitano, seppur in forme più blande, le vecchie regole, sia sul

versante della “*sostenibilità del debito*” sia su quello della “*resilienza relativa al disavanzo*”, rispettivamente disciplinate all’art. 7 e all’art. 8 del Reg. (UE) 2024/1263.

Nello specifico, i Paesi il cui debito supera il 90 % del PIL sono costretti a ridurlo perlomeno dell’1 % all’anno, mentre quelli il cui debito si colloca tra il 60 % e il 90 % del PIL devono farlo calare di 0,5 punti percentuali (art. 7, par. 1 lett. a e lett. b. del Reg. 2024/2163). Invece, per assicurare che i Paesi il cui debito staziona oltre il 60% del PIL dispongano di un margine di manovra per evitare di oltrepassare il limite del 3% è imposto loro di realizzare aggiustamenti annuali del saldo primario pari all’1,5 % del PIL (art. 8, par. 1 del Reg. del 2024/1263). Il miglioramento annuo del saldo primario strutturale per raggiungere il “*margin di resilienza*” stabilito è di 0,4 punti percentuali del PIL. Tale valore nell’ipotesi in cui venga prorogato il periodo di aggiustamento, si riduce a 0,25 punti percentuali del PIL (art. 8, par. 2 del Reg. 2024/1263).

Come si crede che risulti piuttosto chiaramente dall’analisi delle disposizioni qui riepilogate, il PSC continua ad essere ancorato ai dogmi dell’*austerità* e delle riforme strutturali, ottundendo quel poco che rimane dell’indirizzo politico nazionale in materia economia e finanziaria. Riduzione del debito e del *deficit* rimangono gli obiettivi cardine del coordinamento e della sorveglianza multilaterale delle economie degli Stati membri; obiettivi che vanno ottenuti rispettando stretti vincoli quantitativi, mettendo in campo piani di riforme la cui elaborazione è pesantemente condizionata dall’esterno.

Si conferma così ancora una volta l’impressione che se di una rivoluzione si è trattata, allora è stata una rivoluzione condotta all’insegna della più assoluta conservazione. Dunque, nessuna “nuova” nuova governance economica europea, ma soltanto una grande occasione persa per rottamare un assetto, quello di Maastricht, che la pandemia aveva in parte scosso e che, invece, a causa del suggello ricevuto dalla riforma in questione, sarà ora ancora più complicato riuscire a modificare nuovamente.

CONCLUSIONI

UNIONE EUROPEA E COSTITUZIONALISMO DEMOCRATICO-SOCIALE POSSONO CONVIVERE? FEDERAZIONE KEYNESIANA O “DECOSTITUZIONALIZZAZIONE”

L'analisi svolta ci offre l'immagine di un'Unione europea la cui politica economica è ricalcata pedissequamente su di un'unica teoria, quella neoliberale, e che, in ossequio a questa, si è venuta a strutturare, attraverso il “mercato delle riforme” alimentato a condizionalità, in una federazione di stampo hayekiano. Nelle pagine conclusive della ricerca si desidera provare a ragionare in una prospettiva *de iure condendo*, formulando due diverse proposte, l'una più ardita, l'altra più modesta, finalizzate a riabilitare il ruolo del costituzionalismo democratico-sociale nel Vecchio continente.

L'opzione più radicale, quella che dovrebbe cambiare totalmente i connotati del processo integrativo sovranazionale, consiste nella trasformazione dell'Unione europea in una Federazione vera e propria, dotata di un *government*, e non di una *governance*, in materia economica, il che significa farne un ente dotato di un bilancio di dimensioni adatte allo scopo di mettere in atto politiche keynesiane di *deficit spending*. Contrariamente al quadro attuale, caratterizzato dalla contemporanea vigenza sia a livello sovranazionale sia a quello nazionale del pareggio di bilancio, causa dell'orizzonte di austerità permanente e di assenza di investimenti pubblici a cui l'attuale situazione ci condanna, in una Federazione degna di tal nome la sopravvivenza dell'obbligo del pareggio a livello statale farebbe il paio con un'ampia capacità di manovra a livello centrale. È questa infatti la sola strada che potrebbe consentire di mettere in pratica quegli interventi pubblici per finalità perequative e solidaristiche che i singoli Stati membri non

sono più in grado di garantire, da abbinarsi ad una Banca centrale che sia in grado di agire apertamente come prestatore di ultima istanza, e non di nascosto attraverso lo strumento della rigorosa condizionalità, come successo anche durante la pandemia con il *Transmission Protection Instrument*.

Il problema che sta dietro l'istituzione di una Federazione è che non la si può creare a tavolino. Difatti, si può anche immaginare di mettere mano ai Trattati ed effettuare le modifiche utili, almeno sulla carta, al raggiungimento di questo scopo. E quindi farla finita con l'attuale sommatoria di 27 elezioni nazionali per comporre l'Assemblea di Strasburgo, sostituendola con consultazioni autenticamente europee, basate cioè su regole comuni, liste transazionali e partiti politici europei che agiscano come tali, così come dotare l'Unione europea di un vero e proprio governo democraticamente legittimato e responsabile nei confronti dei cittadini, che dovrebbe prendere il posto di quel surrogato esecutivo di natura tecnocratica che è la Commissione e delle arzigogolate procedure necessarie a nominarla. Rimane però il fatto che il desiderio di raggiungere una vera unità politica, ovvero sia di trasformare l'Unione europea in una Federazione, e dunque in uno Stato, non scalda i cuori dei cittadini europei e si crede che difficilmente la situazione cambierà presto.

Oltretutto, anche qualora questo sentimento maturasse e si raggiungessero, nelle opportune sedi, tutte le intese politiche necessarie, il processo che a quel punto prenderebbe piede sarebbe indubbiamente di matrice costituente, il che pone, come si può agevolmente immaginare, una serie di enormi problemi sul piano giuridico, di legittimità e compatibilità, non soltanto, o meglio, non tanto, in relazione all'ordinamento dell'Unione europea, ma, soprattutto, nei confronti delle Costituzioni degli Stati membri, alla quale verrebbe richiesto di fare un vero e proprio *harakiri*. Operazione non impossibile, ma, per come stanno le cose, davvero irrealistica.

L'altra via, decisamente più percorribile, oltre che più coerente con l'originaria matrice internazionalistica del processo integrativo, risiede in quella

che in dottrina è stata definita la «decostituzionalizzazione»⁵⁷⁵ dell'Unione europea. Si è consapevoli che questa soluzione potrebbe indispettire i tanti sostenitori della natura costituzionale dell'Unione europea, i quali desidererebbero soltanto che tale caratterizzazione si facesse ancora più vivida. Epperò, a meno che non si intraprenda la soluzione della Federazione keynesiana che si è appena enucleato, chi scrive ritiene che ogni tentativo di spingere l'acceleratore sulla costituzionalizzazione dell'Unione europea rischia di indebolire ancor più di quanto non sia già successo fino ad ora la sostanza democratico-sociale degli Stati membri.

Non si vuole tirare qui in ballo la categoria dell'«*abusive constitutionalism*»⁵⁷⁶, espressione con la quale ci si riferisce ai casi di indebito ricorso al lessico costituzionale per realizzare fini opposti a quelli propri del costituzionalismo (anche se, e questa potrebbe essere una linea di ricerca interessante per il futuro, vedendo quali sono stati gli esiti prodotti dalla cittadinanza europea, dalla Carta dei diritti fondamentali di Nizza e, potremmo aggiungere, quelli generati dalla stessa Unione economica e monetaria, la tentazione di farlo è irresistibile). Si allude piuttosto al fatto che, nel corso degli anni, l'Unione europea ha visto la propria, si fa per dire, “Costituzione”, cioè i Trattati, assommare sempre più competenze ed estendere il proprio potere a sempre più materie. Per effetto di questo processo gli Stati membri sono stati defraudati di tante prerogative (si pensi alla politica monetaria) e, nei settori rimasti loro appannaggio, hanno dovuto fare i conti con un numero vieppiù elevato di interferenze (così, ad esempio, la politica economica e finanziaria). La “decostituzionalizzazione” che si intende patrocinare mirerebbe ad alleggerire i Trattati, sfoltendoli dalla moltitudine di dettagliate e puntali direttive neoliberiste ivi racchiuse. Come ottenere questo? Operando un *downgrade* a livello di fonti,

⁵⁷⁵ M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, p. 633.

⁵⁷⁶ D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, in *University of California Davis Law Review*, Vol. 47, Issue 1, 2013, pp. 189 – 160.

lasciando al diritto secondario, e quindi al circuito politico-rappresentativo, la definizione degli obiettivi da perseguire⁵⁷⁷. Si pensi alla scelta se monetizzare o meno il debito degli Stati membri, se e in che misura acconsentire alla libera circolazione dei capitali, se mantenere fede al pareggio di bilancio, tanto a livello sovranazionale quanto a livello domestico ecc...

È da qui che si crede sia necessario partire per tentare di scalfire la gabbia entro la quale è stato costretto l'indirizzo politico sovranazionale, dimodoché, rendendolo contendibile, questo possa estrinsecarsi senza dover obbligatoriamente seguire un'unica direzione predeterminata. Soluzione che, come credo si intuisca, aprirebbe lo spazio sufficiente perché gli Stati membri possano tornare ad impiegare la cassetta degli attrezzi keynesiana, senza la quale risulta complicato per i legislatori nazionali assolvere gli impegni contenuti nelle rispettive Costituzioni democratico-sociali.

Non sarà utopistica come la convocazione di Assemblea costituente, ma anche la soluzione della “decostituzionalizzazione” ad oggi sembra comunque improbabile. La pandemia avrebbe potuto essere l'occasione per mettere mano ai Trattati e sottrarli all'ipoteca neoliberale. Così, però, come si è visto, non è stato. Se si pensa che l'ultima volta che sono stati modificati Trattati ciò è stato fatto per inserire la clausola di “rigorosa condizionalità” (art. 136 TFUE), e cioè, ancora una volta, *austerity* e riforme strutturali, alla luce della declinazione che, come si è ricostruito, l'istituto in esame ha assunto nella ultrasessantennale storia del processo di integrazione sovranazionale, l'idea che l'Unione europea si sia convertita in un «dispositivo irriformabile»⁵⁷⁸ non dovrebbe più essere considerata così peregrina.

⁵⁷⁷ Cfr. M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, cit., p. 633.

⁵⁷⁸ A. SOMMA, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021, p. 2.

BIBLIOGRAFIA

ABELS J., *Does the Current Crisis Mark the End of the EU's Austerity Era? Competing Political Projects in European Fiscal Governance*, in *Comparative European Politics*, 2023

ABDELAL R., *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Cambridge - London, Cambridge University Press, 2007

ALESSANDRONI E., *Economicismo o dialettica? Un approccio marxista alla questione europea*, in *marxismo-oggi.online*, 25 agosto 2018, https://www.marxismo-oggi.it/saggi-e-contributi/saggi/275-economicismo-o-dialettica-un-approccio-marxista-alla-questione-europea#_ftn150

ALESSANDRONI E., *Dittature democratiche e democrazie dittatoriali. Problemi storici e filosofici*, Roma, Carocci, 2021

ALGOSTINO A., *La democrazia costituzionale come programma per la "sinistra" attraverso gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021

ALGOSTINO A., *La resilienza nel segno del mercato come costante del processo di integrazione europeo. Per una nuova fase è necessario un nuovo modello di sviluppo*, in BARONE M. – MAKIMOV PALLOTTA O. (a cura di), *La nuova fase dell'integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024

ALPEROVITZ A., *The Decision to Use the Atomic Bomb and the Architecture of the American Myth*, New York, Knopf, 1995

AMATO G., *Il mercato nella Costituzione*, in AA. VV., *La costituzione economica*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti – Ferrara, 11/12 Ottobre 1991, Padova, CEDAM, 1997

AMIRANTE C., *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, Giappichelli, 2008

ANDERSON P., *The New Old World*, London - New York, Verso, 2009

ANDOR L., *The First Year of the Coalition: Government by Socialists and Liberals in Hungary*, in *Contemporary Politics*, Vol. 1, Issue 2, 1995

ANDRY A.D., *Social Europe, the Road not Taken. The Left and the European Integration in the Long 70s*, Oxford, Oxford University Press, 2022

- ANGELINI F., *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Napoli, Jovene, 2013
- ANTAL A., *The Rise of Hungarian Populism. State Autocracy and the Orbán Regime*, Bingley, Emerald Publishing, 2019
- ANTONELLI G. – MORRONE A., *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020
- ANTONIELLO D. – VASAPOLLO L., *Eppure il vento soffia ancora. Capitale e movimenti dei lavoratori in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Milano, Jaca Book, 2006
- APPEL H. – ORENSTEIN M.A., *From Triumph to Crisis. Neoliberal Economic Reform in Postcommunist Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018
- ARAVANTINOUS LEONIDI G., *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2015
- ARMINGEON K. – DE LA PORTE C. – HEINS E. – STEFANO S., *Voices from the Past: Economic and Political Vulnerabilities in the Making of Next Generation EU*, in *Comparative European Politics*, Vol. 20, Issue 2, 2022
- ARRIGO G., *Teoria e ideologie politiche e sindacali nella Repubblica di Weimar. Dalla "democrazia consiliare" alla "democrazia economica"*, in *Rivista di Studi Politici*, 1, 2018
- ATZENI C., *Liberalismo autoritario. La crisi dell'Unione europea a partire dalle riflessioni di Hermann Heller*, Modena, Mucchi, 2023
- AUDIER S. (ed.), *Le Colloque Lippmann. Aux origines du Néo-libéralisme*, Lormont, Le bord de l'eau, 2012
- AZZARÀ S. G., *Democrazia cercasi. Dalla caduta del muro a Matteo Renzi: sconfitta e mutazione della sinistra, bonapartismo postmoderno e impotenza della filosofia in Italia*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2014
- AZZARÀ S.G., *Il populismo socialsciavinista bianco, l'Europa e la ricolonizzazione del mondo: l'emergere di una democrazia postmoderna e plebiscitaria e la rivolta "sovranicista" contro la Grande Converganza*, in *Dialettica e filosofia*, n. 1, 2019
- ÅSLUND A., *The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2010
- BACCARO L. – D'ANTONI M., *Tying your Hands and Getting Stuck? The European Origins of Italy's Economic Stagnation*, in *Review of Political Economy*, 2022

- BAKÓ B., *Challenges to EU Values in Hungary. How the European Union Misunderstood the Government of Viktor Orbán*, Abingdon-New York, Routledge, 2023
- BARAGGIA A., *Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democracy Principle?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, Issue 2, 2015
- BARAGGIA A., *Potestas vs potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, in *DPCE online*, n. spec. 2021
- BARAGGIA A., *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2023
- BARAGGIA A., *Ricatto democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2023
- BARAGGIA A., *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE online*, n. 4, 2023
- BARBA A. – PIVETTI M., *La scomparsa della sinistra in Europa* [2016], Milano, Meltemi, 2021
- BARTEL F., *The Power of Omission: the IMF and Democratic Transitions in Poland and Hungary*, in BLUMENAU B. – HANHIMÄKI J.M. – ZANCHETTA B. (eds.), *New Perspectives on the End of the Cold War. Unexpected Transformations?*, Abingdon – New York, Routledge, 2018
- BARTEL F. *The Triumph of Broken Promises. The End of the Cold War and the Rise of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2022
- BELLOFIORE R., *Smith, Ricardo, Marx, Sraffa. Il lavoro nella riflessione economico-politica*, Torino, Rosenberg & Selleri, 2020
- BEN-BASSAT A. – DAHAN M., *Social Rights in the Constitution and Practice*, in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 36, Issue 1, 2008
- BENVENUTI M., *Ancora su diritto europeo e (smantellamento dello) Stato sociale: un accostamento per inadvertance?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2013
- BENVENUTI M., *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016
- BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico*, in AA. VV., *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Atti del XXXII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei

Costituzionalisti – Modena, 10/11 Novembre 2017, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018

BENVENUTI M., *Tra spazio di esperienza e orizzonte di aspettativa. Il presente quale sfera temporale decisiva per la dimensione costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2018

BERMAN S. – SNEGOVAYA M., *Populism and the Decline of Social Democracy*, in *Journal of Democracy*, Vol. 30, Issue 3, 2019

BICKERTON C.J., *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012

BICKERTON C.J., *A Union of Member States*, in ID. – HODSON D. – PUETTER U. (eds.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015

BIEBRICHER T., *Ordoliberalism as a Variety of Neoliberalism*, in HIEN J. – JOERGES C. (eds.) *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford – Portland, Hart Publishing, 2017

BIN R., *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014

BIN R., *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020

BIN R., *L'Unione europea rispetta i principi del rule of law?*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024,

BOCQUILLON P. – BROOKS E. – MALTBY T., *Talkin' Bout a Revolution? Institutional Change in the EU Recovery and Resilience Facility: The Case of Climate Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 2023

BOGNETTI G., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario* [1993], in ID., *Scritti scelti*, Milano, Giuffrè, 2015

BONEFELD W., *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, in *New Political Economy*, Vol. 17, Issue 5, 2012

BONEFELD W., *The Strong State and the Free Economy*, London – New York, Rowman & Littlefield, 2017

BORKHORST D., *The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lesson for Its Post-Pandemic Transformation*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, Issue 1, 2022

BÖHM F., *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1933

BÖHM F., *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart – Berlin, Kohlhammer, 1937

BÖRÖCZ J., *Empire and Coloniality in the “Eastern Enlargement” of the European Union*, in BÖRÖCZ J. – KOVÁCS M. (eds.), *Empire’s New Clothes*, Telford, Central European Review, 2000

BRITO VIEIRA M. – CARREIRA DA SILVA F., *Getting Rights Right: Explaining Social Rights Constitutionalization in Revolutionary Portugal*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, Issue 4, 2013

BRUFF I., *The Rise of Authoritarian Neoliberalism*, in *Rethinking Marxism*, Vol. 26, Issue 1, 2014

BRUSIS M., *Democracies Adrift: How the European Crises Affect East-Central Europe*, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 63, Issue 5-6, 2016

BUCCI G., *La sovranità popolare nella trappola delle reti multivel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2008

BUCCI G., *Dal governo democratico dell’economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2019

BUCCI G., *Brevi note sul modello culturale di democrazia economico-sociale recepito dalla Costituzione italiana*, in *I Battelli del Reno*, 2021

BUCCI G., *Il materialismo storico come metodo della riflessione costituzionalistica di Salvatore D’Albergo*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, n. 1, 2022

BUCCI G., *I riflessi della concezione ordinovista del potere sociale dal basso nel modello di democrazia economica-sociale recepito dalla Costituzione italiana*, in *Ordines*, n. 1, 2022

BUGARIČ B., *Central Europe’s Descent into Autocracy: A Constitutional Analysis of Authoritarian Populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 17, No. 2, 2019

BUGARIČ B., *The Populist Backlash Against Europe. Why Only Alternative Economic and Social Policies Can Stop the Rise of Populism in Europe*, in BIGNAMI F. (ed.), *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019

BUGARIČ B., *The Rise of Nationalist-Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, in BELAVUSAU U. – GLISZCZYNSKA-GRIABIAS A. (eds.), *Constitutionalism under Stress. Essays in Honour of Wojciech Sadurski*, Oxford, Oxford University Press, 2020

CALDWELL B. (ed.), *Mont Pèlerin 1947: Transcripts of the Founding Meeting of the Mont Pèlerin Society*, Stanford, Hoover Institute Press, 2022

CALDWELL P.C., *Democracy, Capitalism, and the Welfare State. Debating Social Order in Postwar West Germany (1949-1989)*, Oxford, Oxford University Press, 2019

CALLISON W., *The Historical Context of Ordoliberalism's Theoretical Development*, in BIEBERICHER T. – NEDERGAARD P. – BONEFELD W. (eds.), *The Oxford Handbook of Ordoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2022

CANTARO A., *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015

CASTRONOVO V., *L'Italia nel mercato globale e nell'Europa germano-centrica*, in PONS S. – ROCCUCCI A. – ROMERO F. (a cura di), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. I. Fine della Guerra fredda e globalizzazione*, Roma, Carocci, 2014

CARACCILO L., *Euro no. Non morire per Maastricht*, Roma-Bari, Laterza, 1997

CARAVITA B., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012

CARLI G., *Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di E. Scalfari, Roma-Bari, Laterza, 1977

CARLI G., *Cinquant'anni di vita italiana* [1993], Roma-Bari, Laterza, 1996

CARROZZA P., *Constitutional Post-Modern Opening*, in LOUGHLIN M. – WALKER N., *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford, Oxford University Press, 2007

CARROZZA P., *I rapporti fra centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in ID. – DI GIOVINE A. – FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009

CHALMERS D. – JACHTENFUCHS M. – JOERGES C., *The Retransformation of Europe*, in ID. (eds.), *The End of Eurocrats' Dream. Adjusting to European Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016

- CHESSA O., *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016
- CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016
- CHESSA O., *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2018
- CHESSA O., *C'è posto in Europa per il costituzionalismo democratico-sociale?* in MOSTACCI E. – SOMMA A. (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, Rogas, 2021
- CHESSA O., *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021
- CHESSA O., *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1, 2021
- CHRYSOGONOS K. – ZOLOTAS T. – PAVLOPOULOS A., *Excessive Public Debt and Social Rights in the Eurozone Periphery. The Greek Case*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 22, Issue 4, 2015
- CINI M., *From Marshall Plan to EEC: Direct and Indirect Influences*, in SCHAIN M. (ed.), *The Marshall Plan: Fifty Years After*, New York, Palgrave, 2001
- CIOFI P., *La scelta di Berlinguer: un nuovo socialismo per un'Europa dei popoli e dei lavoratori*, in ID. – LOPEZ G. (a cura di), *Berlinguer e l'Europa. I fondamenti di un nuovo socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 2016
- CIOFFI J.W. – K.A. DUBLIN, *Commandeering Crisis: Partisan Labor Repression in Spain under the Guise of Economic Reform*, in *Politics & Society*, Vol. 44, Issue 3
- CISAR O. – NAVRÁTIL J., *At the Ballot Boxes or in the Streets and Factories: Economic Contention in the Visegrad Group*, in GIUGNI M. – GRASSO M. (eds.), *Austerity and Protest: Popular Contention in Times of Economic Crisis*, Aldershot, Ashgate, 2015
- CLERICETTI A., *Le regole del Mes sono la prova che questa Europa è senza speranza*, in *MicroMega online*, 07 luglio 2023, <https://www.micromega.net/le-regole-del-mes-sono-la-prova-che-questa-europa-e-senza-speranza>
- COLLIAT R., *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, in *European Law Journal*, Vol. 18, Issue 1, 2012

- CONZUTTI A., «*In Conditionality We Trust*». *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal Recovery and Resilience Facility*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022
- COOK L.J., *Postcommunist Welfare States. Reform Politics in Russia and Eastern Europe*, Ithaca – London, Cornell University Press, 2007
- COSTA P., *Democrazia e conflitti*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 2, 2019
- COSTAMAGNA F., *National Social Spaces as Adjustment Variables in the EMU: A Critical Legal Appraisal*, in *European Law Journal*, Vol. 21, Issue 2-3, 2018
- COZZI O., *Dalla Carte dei diritti fondamentali al Next Generation EU: momenti dell'integrazione europea attraverso la presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021
- CRAIG P., *The Evolution of the Single Market*, in BARNARD C. – SCOTT J. (eds), *The Law of the Single European Market. Unpacking the Premises*, Oxford – Portland, Hart Publishing, 2002
- CROZIER J. – HUNTINGTON P. – WATANUKI J., *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, Milano, FrancoAngeli, 1977
- CSÁKI C., *IMF Loans to Hungary, 1996-2008*, in *Public Finance Quarterly*, Vol. 58, Issue 1, 2013
- D'ALBERGO S., *L'organizzazione del potere nei rapporti tra diritto e stato*, Padova, CEDAM, 1997
- D'ALBERGO S., *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, Teti, 2004
- D'ALBERGO S., *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale (un percorso dell'ideologia giuridica)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2005
- D'OLIVEIRA MARTINS G., *La constitución económica portuguesa: del programa a la mediación*, in *Revista de Estudios Políticos*, nn. 60-61, 1988,
- DELLA CANANEA G., *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014
- DANI M., *Rehabilitating Social Conflicts in European Public Law*, in *European Law Journal*, Vol. 18, Issue 5, 2012
- DANI M., *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, CEDAM, 2013

DANI M., *The EU Transformation of the Social State*, in FERRI D. – CORTESE F. (eds.), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, London – New York, Routledge, 2019

DANI M., *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022

DANI M., *Openness, Purposiveness, and the Realignment of the EU and the Democratic and Social Constitutional State*, in *German Law Journal*, Vol. 24, Issue 7, 2023

DANI M., *The Democratic and Social Constitutional State as the Paradigm of the post-World War II European Constitutional Experience*, in ID. – GOLDONI M. – MENÉNDEZ A.J. (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2023

DANI M., *L'invadente condizionalità macroeconomia del Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2023

DANI M. – MENÉNDEZ A.J., *The “Savona Affaire”: Over-constitutionalization in Action?*, in *Verfassungsblog*, 31 May 2018, <https://verfassungsblog.de/the-savona-affaire-overconstitutionalization-in-action/>.

DANI M. – MENÉNDEZ A.J., *La condizionalità all'incrocio tra Mes e Two-Pack*, in MANGIA A., *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in ID. (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Scholé, 2020

DANI M. – A.J. MENÉNDEZ, *Le prime risposte dell'Unione europea alle conseguenze economiche della crisi CoVid-19*, in *BioLaw Journal*, n. 1, 2020

DANI M. – MENÉNDEZ A.J., *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/07/25/recovery-fund-dietro-i-sussidi-il-commissariamento/>

DANI M. – MENÉNDEZ A.J., *È ancora possibile riconciliare il costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, n. 1, 2020

DANI M. – MENÉNDEZ A.J., *European Constitutional Imagination. A Whig Interpretation of the Process of European Integration*, in KOMÁREK J. (ed.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford, Oxford University Press, 2023

DARDOT P. – GUÉGUEN H. – LAVAL C. – SAUVÊTRE P., *La scelta della guerra civile. Un'altra storia del neoliberalismo* [2021], tr. it., Milano, Meltemi, 2023,

- DARDOT P. – LAVAL C., *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista* [2009], tr. it., Roma, DeriveApprodi, 2013
- DAUDERSTÄDT M., *The EC's Pre-Accession Aid to Portugal. A Critical Look*, in *Interconomics*, Vol. 21, Issue, 2, 1986
- DAUSEND P. – SCHIERIZ M., *Interview – Olaf Scholz: “Jamand muss vorangehen”*, in *Die Zeit*, 19 May 2020
- DAWSON M. – F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, Vol. 76, Issue 5, 2013
- DE FIORES C., *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019
- DE FIORES C., *Ma non è rivoluzione. Luoghi comuni e distorsioni semantiche dell'idea di rivoluzione interpretata alla luce delle categorie analitiche del diritto costituzionalismo*, in *Etica & Politica*, n. 1, 2019
- DE FIORES C., *Tra diritto e rivoluzione. La questione costituzionale in Marx*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2019
- DE FIORES C., *Unione politica e legittimazione politica. Un ordinamento “irresponsabile”?*, in *Etica & Politica*, n. 2, 2020
- DE FIORES C., *“Camminare sulla strada maestra indicata dalla Costituzione”. Pietro Ingrao e la Costituzione italiana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021
- DE FIORES C., *Questione democratica e rappresentanza politica nel crocevia degli anni Novanta*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2021
- DE FIORES C., *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021
- DE FIORES C., *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria Politica. Nuova Serie Annali*, n. 11, 2021
- DE FIORES C., *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in AZZARITI G. (a cura di), *Il costituzionalismo democratico può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022
- DE FIORES C., *L'incomprensione del presente. Spunti per una riflessione sull'idea di nazione nella giuspubblicistica italiana*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2023

- DE LONG J.B., *Post-World War II Western European Exceptionalism: The Economic Dimension*, in AGNEW J. – ENTRIKIN J.N. (eds.), *The Marshall Plan Today. Model and Metaphor*, New York, Routledge, 2004
- DE LONG J.B.– EICHENGREEN B., *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program of History*, in DORNBUSCH R. – NÖLLING W. – LAYARD R. (eds.), *Postwar Economic Reconstruction and its Lessons for the East Today*, Cambridge, MIT Press, 1993
- DE LUCIA L., 'Pastorato' e 'disciplinamento' nella governance economica europea. *Diritto e razionalità economica a seguito della crisi*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2015
- DE VERGOTTINI G., *Le origini della seconda Repubblica portoghese (1974-1976)*, Milano, Giuffrè, 1977
- DEL COLLE E., *La pensione flessibile. Situazione e prospettive del sistema pensionistico italiano*, Milano, Franco Angeli, 2001
- DEL PERO M., *Cia e covert operation nella politica estera americana del secondo dopoguerra*, in *Italia contemporanea*, n. 205, 1996
- DEL PERO M., *Gli Stati Uniti e la "guerra psicologica" in Italia (1948-1956)*, in *Studi Storici*, n. 4, 1998
- DEL PERO M., *Stati Uniti e "legge truffa"*, in *Contemporanea*, n. 3, 2003
- DEGNI M. – DE IOANNA P., *Il vincolo stupido*, Roma, Castelvecchi, 2015
- DERMINE P., *The End of Impunity? The Legal Duties of "Borrowed" EU Institutions under the ESM Framework*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, Issue 2, 2017
- DERMINE P., *The New Economic Governance of the Eurozone. A Rule of Law Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022
- DI PLINIO G., *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi.it*, n. spec. 5, 2019
- DOGLIANI M. – MASSA PINTO I., *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017
- DOMINIJANNI I., *Gli spettri di Strasburgo*, in *Internazionale*, 24 settembre 2019, <https://www.internazionale.it/opinione/ida-dominijanni/2019/09/24/spettri-strasburgo>

- DROSSOS Y., *The Flight of Icarus. European Legal Responses Resulting from Financial Crisis*, Oxford, Hart Publishing, 2020
- DYSON K., *Conservative Liberalism, Ordo-liberalism, and the State. Disciplining Democracy and the Market*, Oxford, Oxford University Press, 2021
- DYSON K. – FEATHERSTONE K., *Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society & Politics*, Vol. 2, Issue, 1, 1996
- DYSON K. – FEATHERSTONE K., *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- EBENSTEIN A., *Friedrich Hayek. A Biography*, Chicago, Chicago University Press, 2003
- EICHENGREEN B., *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2007
- EINAUDI L., *È un semplice riempitivo!* [1958], in ID., *Prediche inutili*, Torino, Giappichelli, 1962
- ELEY G., *Forging Democracy. The History of European Left (1850-2000)*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2002
- ELLWOOD D.W., *From the Marshall Plan to Atlanticism: Communication Strategies and Geopolitical Narratives*, in AUBOURG V. – BOSSUAT G. – SCOTT-SMITH G. (ed.), *European Community, Atlantic Community?*, Paris, Soleb, 2008
- ELLWOOD D.W., *The Shock of America. Europe and the Challenge of the Century*, Oxford, Oxford University Press, 2012
- ELLWOOD D.W., *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction* [1992], Routledge, London - New York, 2013
- ERHARD L., *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf, ECON Verlag, 1957
- ESMARK A., *The New Technocracy*, Bristol, Bristol University Press, 2020
- EUCKEN W., *Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus*, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, Jg. 36, 1932
- FABBRINI F., *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, Issue 1, 2022

- FABRY A., *The Political Economy of Hungary. From State Capitalism to Authoritarian Neoliberalism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019
- FABRY A., *From Poster Boy to Black Sheep: Authoritarian Neoliberalism in Hungary and Poland*, in *Journal of Australian Political Economy*, No. 86, 2020
- FABRY A., *Neoliberalism, Crisis, and Authoritarian-Ethnicist Politics. The Consolidation of the Orbán Regime in Hungary*, in BERBEROGLU B. (ed.), *The Global Rise of Authoritarianism in 21st Century. Crisis of Neoliberal Globalization and the Nationalist Response*, London – New York, Routledge, 2021
- FARAGUNA P. – FASONE C. – TEGA D., *Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna dieci anni dopo. Introduzione a uno studio dell'eurocrisi nella prospettiva costituzionalistica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019
- FARRANT A. – MCPHAIL E. – BERGER S., *Preventing the "Abuses" of Democracy: Hayek, the "Military Usurper" and Transitional Dictatorship in Chile?*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 71, Issue 3, 2012
- FASONE C., *La debolezza della rappresentanza democratica nell'Unione economica e monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti*, in CARUSO C. – MORVILLO M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020
- FEATHERSTONE K., *The Political Dynamics of External Empowerment: The Emergence of EMU and the Challenge to the European Social Model*, in MARTIN A. – ROSS G. (eds.), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004
- FEFFER J., *Aftershock. A Journey into Eastern Europe's Broken Dreams*, London, Zed Books, 2017
- FELKAI R., *Hungary: A Country Hit Hard*, in JUNGSMANN J. – SAGEMANN B. (eds.), *Financial Crisis in Eastern Europe. Road to Recovery*, Wiesbaden, Gabler Verlag, 2011
- FERRARA G., *L'instaurazione delle Costituzioni. Profili di storia costituzionale*, in PACE A. (a cura di) *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, Giuffrè, 1999
- FERRARA G., *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in CASADIO G. (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, Ediesse, 2006
- FERRARA G., *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2010

- FERRARA G., *Gli effetti istituzionali della controrivoluzione del capitale*, in *Alternative per il Socialismo*, 2015
- FERRARA G., *L'Europa di Berlinguer e quella che si è realizzata*, in CIOFI P. – LOPEZ G. (a cura di), *Berlinguer e l'Europa. I fondamenti di un nuovo socialismo*, Roma, Editori Riuniti, 2016
- FERRARA G., *L'Europa cui aneliamo*, in RUGGERI A. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, Giappichelli, 2016
- FERRARA G., *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti e Berlinguer*, Roma, Editori Riuniti, 2017
- FERRARA G., *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica della sua effettività a 70 anni dalla redazione (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista italiana per le Scienze giuridiche*, n. 8, 2017
- FERRARA G., *Riflessioni sul diritto*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2019
- FERRARA G., *Togliatti, il rivoluzionario costituente*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021
- FERRERA M., *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma – Bari, Laterza, 2016
- FILIPPETTA G., *Una Costituzione nata dal totalitarismo?*, in *Diritti comparati*, 28 gennaio 2020, <https://www.diritticomparati.it/una-costituzione-nata-dal-totalitarismo/?print-posts=pdf>.
- FITOUSSI J.P. – SARACENO F., *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus: Old and New Tradeoffs in Economics*, in *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, No. 2, 2004
- FOTIA M., *Debole come una quercia. Il neoliberalismo di sinistra*, Bari, Dedalo, 1999
- FOUCAULT M., *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)* [2004], tr. it., Milano, Feltrinelli, 2015
- FOURASTIÉ J., *Les Trentes Glorieuses: ou la Révolution Invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979
- FOUSKAS V.K. – GÖKAY B., *The Disintegration of Euro-Atlanticism and New Authoritarianism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019

- FOUSKAS V.K.– ROY-MUKHERJEE S., *Neo-liberalism and Ordoliberalism. One or Two Critiques? An Introduction*, in *Critical Sociology*, Vol. 45, Issue 7-8, 2019
- FRANSCANGELI A. – GIOIA G., *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much Ado About (Almost) Nothing?*, in *Diritti comparati*, 27 maggio 2024, <https://www.diritticomparati.it/il-nuovo-patto-di-stabilita-e-crescita-much-ado-about-almost-nothing/>
- GABRISCH H., *Elements, Origins and Future of Great Transformations: Eastern Europe and Global Capitalism*, in *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 31, Issue 2, 2020
- GAMBILONGHI M., *Governare lo sviluppo: il PCI e la programmazione economica negli anni Sessanta*, in *Materialismo Storico*, n. 1, 2017
- GEORGIU C., *Europe's 'Hamilton Moment'? On the Political Uses and Explanatory Usefulness of a Recurrent Historical Comparison*, in *Economy and Society*, Vol. 51, Issue 1, 2021
- GEVA D., *Orbán Ordonationalism as Post-Neoliberal Hegemony*, in *Theory, Culture & Society*, Vol. 38, Issue 6, 2021
- GIACCHETTI F., *L'intesa demo-fobica all'origine del movimento neoliberale. Nascita di un concetto polemico nell'Europa fra le due guerre mondiali*, in *Studi Politici*, n. 2, 2022
- GIANNATIEMPO M., *La narrazione dell'austerità*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2017
- GILPIN R., *Politica ed economia delle relazioni internazionali* [1987], Bologna, il Mulino, 1990
- GINSBORG P., *Le riforme di struttura nel dibattito tra gli anni Cinquanta e Sessanta*, in *Studi storici*, nn. 2-3, 1992
- GIORGI C., *La sinistra alla Costituente. Per una storia del dibattito istituzionale*, Carocci, Roma, 2001
- GIUBBONI S., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006
- GLOSSNER C., *The Making of the German Post-War Economy. Political Communication and Public Reception of the Social Market Economy after World War II*, London – New York, L.B. Tauris, 2010
- GOLDMANN M. – MENÉNDEZ A.J., *Weimar Moments: Transformations of the Democratic, Social, and Open State of Law*, Max Plank Institute for Comparative

Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2022-12, June 20, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4141137.

GRABBE H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, in *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3, 2002

GRAHL J., *The Responsibility of the EU*, in BOURNAKIS I. – TSOUKIS C. – CHRISTOPOULOS D.K. (eds.), *Political Economy Perspectives on the Greek Crisis. Debt, Austerity and Unemployment*, Cham, Springer, 2017

GRAMSCI A., *Quaderni del carcere*, a cura di V. Gerretana, Torino, Einaudi, 1975

GRASSO G., *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2015

GROPPI T., *Sempre daccapo. La sfida delle disuguaglianze alla democrazia costituzionale nel XXI secolo*, in *Accademia Colombiana de Jurisprudencia*, n. 372, 2020

GROPPI T., *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2021

GUAZZAROTTI A., *La legge dei numeri e l'illusione europea della forza ammodernata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016

GUAZZAROTTI A., *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017

GUAZZAROTTI A., *La subordinazione degli Stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misurazione competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2018

GUAZZAROTTI A., *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020

GUAZZAROTTI A., *Art. 11*, in CLEMENTI F. – CUOCOLO L. – ROSA F. – VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, il Mulino, Bologna, 2021

GUAZZAROTTI A., *L'Unione europea, il debito pubblico e il commissariamento dei partiti nazionali*, in *laCostituzione.info*, 4 febbraio 2022, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2022/02/04/lunione-europea-il-debito-pubblico-e-il-commissariamento-soft-dei-partiti-nazionali/>

GUAZZAROTTI A., *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023

GUAZZAROTTI A., *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano, Franco Angeli, 2023

GUAZZAROTTI A., *La riforma del Patto di stabilità e il sadomasochismo del nuovo MES*, in *LaCostituzione.info*, 23 dicembre 2023, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/26/la-riforma-del-patto-di-stabilita-e-i-sadomasochismo-del-nuovo-mes/>

GHODSEE K. – ORENSTEIN M.A., *Taking Stock of Shock. Social Consequences of the 1989 Revolutions*, Oxford, Oxford University Press, 2021

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1977

GILL S., *European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism*, in *New Political Economy*, Vol. 3, Issue 1, 1998

GOLDMANN, *The Great Recurrence: Karl Polanyi and the Crises of the European Union*, in *European Law Journal*, Vol. 23, Issue 3-4, 2017

GUERRA G., *Il garante del “vincolo esterno”. Appunti sul ruolo del Presidente della Repubblica dopo Maastricht*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2022

GUERRA G., *Il ritorno dell'estrema destra nell'Europa (neo)liberale*, in *fuoricollana.it*, 6 ottobre 2024, <https://fuoricollana.it/il-ritorno-dellestrema-destra-nelleuropa-neoliberale/>

HALMAI G., *(Dis)possessed by the Spectre of Socialism: National Mobilization in 'Transitional' Hungary*, in KALB D. – HALMAI G. (eds.), *Working-Class Populism and the Return of Repressed in Neoliberal Europe*, New York-Oxford, 2011

HANN C. – SCHEIRING G., *Neoliberal Capitalism and Visegrád Countermovements*, in *Europe-Asia Studies*, Vol. 73, No. 9, 2021

HAVERTZ R., *The Strong State and “the Taming of Freedom”*, in BIEBERICHER T. – NEDERGAARD P. – BONEFELD W. (eds.), *The Oxford Handbook of Ordoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2022

HEATER T., *Aid as Imperialism*, Harmondsworth, Penguin, 1971

HEINEMANN A., *Social Considerations in EU Competition Law. The Protection of Competition as a Cornerstone of the Social Market Economy*, in FERRI D. – CORTESE F. (eds.), *The EU Social Market Economy and the Law. Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU*, London – New York, Routledge, 2019

- HERRING G.C., *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relation since 1776*, New York, Oxford University Press, 2017
- HINAREJOS A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Pres, 2015
- HOBBSAWM E.J., *Il secolo breve, 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi* [1994], tr. it., Milano, Rizzoli, 1995
- HOGAN M., *The Marshall Plan. American, Britain, and the Reconstruction of Western Europe (1947-1952)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984
- HODSON D., *The IMF as a De Facto Institution of the EU: A Multiple Supervisory Approach*, in *Review of International Political Economy*, Vol. 22, Issue 3, 2015
- HÖBEL A., *La riscrittura dei fatti e la realtà della storia. A proposito della mozione votata a Bruxelles*, in *marxismo-oggi.online*, 5 ottobre 2019
- HODSON D. – MAHER I., *Soft Law and Sanctions: Economic Policy Co-ordination and Reform of the Stability and Growth Pact*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, Issue 5, 2004,
- HOFSTADTER R. – HOFSTADTER B., *Great Issues in American History*, III, New York, Vintage Books, 1982
- HORN S. – MEYER J. – TREBESCH C., *Coronabonds: The Forgotten History of European Community Debt*, in *VoxEU Column*, 15 April 2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/coronabonds-forgotten-history-european-community-debt>
- HUNTINGTON S., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XXI secolo* [1991], Bologna, il Mulino, 1998
- INGRAM K., *History of Cold War*, New York, Philosophical Library, 1955
- INGRAO P., *Masse e potere*, Editori Riuniti, Roma, 1977
- IOANNIDIS M., *EU Financial Assistance Conditionality after “Two Pack”*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches*, Vol. 74, Issue I, 2014
- ITO T., *The Politics of Expertise and the Liberal Origin of European Integration*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014
- ITZCOVITCH G., *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'Unione economica e monetaria europea*, in *Diritto e questioni pubbliche*, n. 1, 2017

JACOBY W. – HOPKIN J., *Drunk on Conditionality. The Move to Coercive Conditionality in the EU Periphery*, Conference Paper – EUSA, Miami, 4 May 2017, poi pubblicato, in versione rimaneggiata ed aggiornata, col titolo di *From Lever to Club. Conditionality in the European Union During Financial Crisis*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, Issue 8, 2020

JAURÈS J., *Evoluzione rivoluzionaria*, in ID., *Studi Socialisti*, tr. it., Milano-Palermo-Napoli, 1903

JOERGES C., *Three Transformations of Europe and the Search for a Way Out of its Crisis*, in ID. – GLINSKI C. (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford, Hart Publishing, 2014

JOHNSON J. – BARNES A., *Financial Nationalism and Its International Enablers: The Hungarian Experience*, in *Review of International Political Economy*, Vol. 22, Issue 3, 2015

JUDT T., *Reappraisals. Reflections on the Forgotten Twentieth Century*, New York, The Penguin Press, 2008

KALECKI M., *Political Aspects of Full Employment*, in *Political Quarterly*, 1970

KALB D., *Upscaling Illiberalism: Class, Contradiction, and the Rise and Rise of the Populist Right in Post-Socialist Central Europe*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, No. 11, 2018

KALMAR I., *White But Not Quite. Central Europe's Illiberal Revolt*, Bristol, Bristol University Press, 2022

KATSAROUMPAS I., *De-Constitutionalising Collective Labour Rights: The Case of Greece*, in *Industrial Law Journal*, Vol. 47, Issue 4, 2017

KAUPA C., *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2017

KINCAID J., *From Cooperative to Coercive Federalism*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, 1990

KLAUDT K., *Hungary After the Revolution: Privatization, Economic Ideology and the False Promise of the Free Market*, in *Minnesota Journal of Law & Inequality*, Vol. 13, Issue 2, 1995

KLEIN N., *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli, 2007

KOCHAROV A.(ed.), *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Paper LAW 2012/09, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/21496>

KOLKO J. – KOLKO G., *The Limits of Power. The World and United States Foreign Policy (1945-1954)*, New York, Harper & Row, 1972

KOMÁREK J., *Waiting for the Existential Revolution in Europe*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1, 2014

KRASTEV I., *Liberalism's Failure to Deliver*, in *Journal of Democracy*, Vol. 27, Issue 1, 2016

KRASTEV I. – HOLMES S., *The Light that Failed: A Reckoning*, New York, Penguin, 2019

KREILINGER V., *Tectonic Shifts in the EU's Institutional System*, SoG Working Paper 62/2020, November 2020, https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/WP%2062_Tectonic%20shifts%20in%20the%20EU's%20institutional%20system_2.pdf

LA TORRE M., *Miseria del costituzionalismo globale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2017

LACCHÈ L., *La Costituzione nel Novecento. Percorsi e vicissitudini dello Stato di diritto*, Torino, Giappichelli, 2023

LAKE D.A., *Indirect Rule: The Making of US International Hierarchy*, Ithaca, Cornell University Press, 2024

LANDAU D., *Abusive Constitutionalism*, in *University of California Davis Law Review*, Vol. 47, Issue 1, 2013

LARSEN S.R., *Theory of the Federation and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2021

LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Bologna, il Mulino, 1977

LEFFLER M., *The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan*, in *Diplomatic History*, Vol. 12, Issue 3, 1988

LEOPARDI G., *La ginestra*, in ID., *I Canti [1845]*, Bari, Laterza, 1917

LIEBICH A., *The Politics of a Disillusioned Europe. East and Central Europe After the Fall of Communism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022

- LINDSETH P., *Epilogue. Executives, Legislatures and the Semantics of EU Public Law: A Pandemic-Inflected Perspective*, in FROMAGE D. – HERRANZA-SURRALLÉS A. (eds.), *Executive- Legislative (Im)balance in the European Union*, Oxford-New York, Hart, 2020
- LINDSETH P. – FASONE C., *The European Union and the Limits of Supranational Administrative Governance: From the Eurozone Crisis to the Response to Coronavirus*, in *Revue française d'administration publique*, Vol. 180, Issue 4, 2021
- LIPPOLIS V., *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017
- LOKDAM H., *Beyond Neoliberal Federation? The Ideological Shade of the Eurozone's Constitutional Order after the Eurozone Crisis*, in KOMÁREK J. (ed.), *European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, Oxford, Oxford University Press, 2023
- LOSURDO D., *La Seconda Repubblica. Liberalismo, federalismo, postfascismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994
- LOSURDO D., *Marx e il bilancio storico del Novecento*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2012
- LOSURDO D., *Fuga dalla storia? La rivoluzione russa e la rivoluzione cinese oggi*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2012
- LOSURDO D., *La lotta di classe. Una storia politica e filosofica* [2013], Roma-Bari, Laterza, 2015
- LUCIANI M., *L'anti-sovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1-I, 1996
- LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2006
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n. 4, 2011
- LUCIANI M., *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria politica*, n. 12, 2022
- LUNDESTAD G., *"Empire" by Integration. The United States and European Integration (1945-1997)*, Oxford, Oxford University Press, 1998
- LUO C.M., *The COVID-19 Crisis. The EU Recovery Fund and its Implications for European Integration – a Paradigm Shift*, in *European Review*, Vol. 30, Issue 3, 2022

LUPO N., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022

LUPO N., *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1, 2024

LÜTZ S. – KRANKE M., *The European Rescue of the Washington Consensus? EU and IMF Lending to Central and Eastern European Countries*, in *Review of International Political Economy*, Vol. 21, Issue 2, 2014

MAGALHÃES J., *¿Mañana la IV República?*, in *Revista de Estudios Políticos*, nn. 60-61, 1988

MAIER C.S., *The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, in *International Organization*, Vol. 21, Issue 4, 1977

MAIER C.S., *The Two Post-War Eras and the Conditions for Stability in the Twentieth Century Western Europe*, in ID., *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987

MAJONE G., *From Regulatory State to a Democratic Default*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Issue 6, 2014

MALATESTA O., *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2019

MAMMARELLA G., *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2003

MAMMARELLA G., *L'Italia contemporanea (1943 – 2011)*, Bologna, il Mulino, 2012

MANCINI G.F., *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA. VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e nell'ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 1988

MANGIA A., *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in ID. (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Scholé, 2020

MANZELLA A., *Postfazione. Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO – N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018

- MARKETOU A., *Economic Emergency and the Loss of Faith in the Greek Constitution: How Does a Constitution Function when it is Dying?*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, Issue 2, 2015
- MARKETOU A., *Greece: Constitutional Deconstruction and the Loss of National Sovereignty*, in BEUKERS T. – DE WITTE B. – KILPATRICK C. (eds.), *Constitutional Change through Euro-Crisis Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017
- MARTELLI R. – VIGREUX J. – WOLIKOW S., *One Hundred Years of History of the French Communist Party: The Red Party*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022
- MARTINO A., *Fondata sul lavoro. Utopia e realtà nella Costituzione italiana*, Roma, Rogas, 2022
- MARTINICO G., *Memory of Horror and Post-World War II Constitutionalism*, in *Hong Kong Journal of Law and Public Affairs*, Issue 2, 2020
- MARTINICO G., *Il contributo di Antonio Zorzi Giustiniani al dibattito sul federalismo in ottica comparata*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022
- MARTINICO G. – PIERDOMINICI L., *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma, Castelvechi, 2022
- MARTINS H., *Reflexões sobre as mudanças de regime em Portugal no século XX: um studio transcronológico e transnacional*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2018
- MARX K., *La questione ebraica* [1844], trad it., Roma, Editori Riuniti, 1996
- MARX K., *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte* [1852], Roma, Editori Riuniti, 1991
- MARX K. – ENGELS F., *Manifesto del partito comunista* [1848], Roma-Bari, Laterza, 2005
- MATTEI C., *Operazione austerità. Come gli economisti hanno aperto la strada al fascismo*, Torino, Einaudi, 2022
- MATTEI U., *Contro riforme*, Torino, Einaudi, 2013
- MC CORMICK T.J., *America's Half-Century. United States Foreign Policy in the Cold War and After* [1989], II ed., Baltimore, John Hopkins University Press, 1995
- MENÉNDEZ A.J., *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, Vol. 14, Issue 5, 2013

MENÉNDEZ A.J., *Hermann Heller NOW*, in *European Law Journal*, Vol. 21, Issue 3, 2015

MENÉNDEZ A.J., *Incompatible Constitutional Paths? Making (Constitutional) Sense of the Existential Crisis of the European Union*, in DANI M. – GOLDONI M. – MENÉNDEZ A.J. (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2023

MENÉNDEZ A.J., *La “terribile” costituzione materiale dell’Unione europea*, in *Critica Marxista*, n. 1, 2024

MENÉNDEZ A.J.– FOSSUM E.J., *La peculiare costituzione dell’Unione europea*, Firenze, Firenze University Press, 2012

MEYERROSE A.M., *Building Strong Executives and Weak Institutions: How European Integration Contributes to Democratic Backsliding*, Paper prepared for The Political Economy of International Organization (PEIO) Seminar, 2021, https://www.peio.me/wp-content/uploads/2021/papers/PEIOo21_paper_77.pdf

MERLINI S. – TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, Giappichelli, 2017

MILWARD A., *The Reconstruction of Western Europe (1945-1951)*, London – New York, Routledge, 1984

MILWARD A., *The European Rescue of the Nation-State* [1992], II ed., London – New York, Routledge, 2000

MIRANDA J., *La constitución del 1976 en el ámbito del constitucionalismo portugués*, in *Revista de Estudios Políticos*, nn. 60-61, 1988,

MITCHELL W., *Eurozone Dystopia. Groupthink and Denial on a Grand Scale*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015

MITCHELL W. – FAZI T., *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London, Pluto Press, 2017

MONTEVERDI G., *From Washington Consensus to Brussels Consensus*, in SCISO E. (ed.), *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, Cham – Torino, Springer – Giappichelli, 2017

MORAVCSIK A., *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in *International Organization*, Vol. 45, Issue 1, 1991

- MORRONE A., *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2020
- MOSTACCI E., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzioni finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2013
- MOSTACCI E., *Fedele a se stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2020
- MOURY C. – LADI S. – CARDOSO D. – GAGO A., *Capitalising on Constraint. Bailout Politics in Eurozone Countries*, Manchester, Manchester University Press, 2021
- MUDDE C. – ROVIRA KALTWASSER C., *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2017
- MÜLLER-ARMACK A., *Staatside und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Jüncker & Dünnhaupt, Berlin, 1933
- MÜLLER-ARMACK A. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, 1947
- MÜLLER-ARMACK A., *Economia sociale di mercato* [1956], tr. it., in F. FORTE – F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010
- MUDGE S.L., *Leftism Reinvented. Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge - London, Harvard University Press, 2018
- MUNDELL R.A., *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *The American Economic Review*, Vol. 53, Issue 2, 1961
- MYANT M. – DRAHOKOUPIL J. – LESAY I., *The Political Economy of Crisis Management in East-Central European Countries*, in *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, Issue 3, 2013
- NORONHA R., *“The Most Revolutionary Law Ever Approved”: Social Conflict and State Economic Intervention during the Portuguese Revolution (1974-1975)*, in TRINDADE L. (ed.), *The Marking of Modern Portugal*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013
- NUNES A.A., *Da revolução de abril à contra- revolução neoliberal*, Lisboa, Página a Página, 2017
- NUNES A.B., *The International Monetary Fund's Stand-By Arrangements with Portugal. An Ex-Ante Application of the Washington Consensus?*, Gabinete de

História Económica e Social – GHES, Lisboa DT/WP n. 44, 2011, <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2871/1/GHES-DT-44.pdf>

OBERNDORFER N., *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in BRUNN N. – LÖRCHER K. – SCHÖMANN I. (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2014

OLIVA J.C.M., *Aiutare l'Europa ad aiutare se stessa: il Piano Marshall e la cooperazione economica europea*, in *Ventesimo Secolo*, n. 13, 2007

OLIVITO E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014

OLSEN N., *The Sovereign Consumer. A New Intellectual History of Neoliberalism*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019

ORENSTEIN M.A. – BUGARIČ B., *Work, Family, Fatherland: The Political Economy of Populism in Central and Eastern Europe*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 2, 2022,

OST D., *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe*, Ithaca – London, Cornell University Press, 2005

OST D., *Workers and the Radical Right in Poland*, in *International Labour and Working-Class History*, No. 93, 2018

OST D., *Social Forces and the Post-Communist Transition: Why Labour Turns Right*, in LANED. (ed.), *The Transformation of State Socialism. System Change, Capitalism or Something Else?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007

PALMER G.– MORGAN T.C., *A Theory of Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 2011

PASQUINO P., *La Convenzione tra storia e tensioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2004

PEACOCK A. – WILLGERODT H. (eds.), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, New York, Palgrave Macmillan, 1989

PIAZZA M., *Mattarella vs Savona: un caso, non-caso, non a caso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 5, 2019

- PICCIRILLI G., *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in IBRIDO R. – LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018
- PANITCH L. – GINDIN S., *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, London, Verso, 2012
- PASQUINO G., *Le Portugal: de la dictature corporatiste à la démocratie socialiste?*, in *Il Politico*, n. 4, 1977
- PASQUINUCCI D., *From Narrative to Counter-Narrative: The European Constraint and the Rise of Italian Populist Euroscepticism*, in *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 30, Issue 1, 2022
- PATERLINI E., *Il mercato comune del carbone e acciaio e la posizione dell'Italia*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 1955
- PETRINI F., *Americanismo e privatismo. La Confindustria e il piano Marshall*, in *Ventesimo secolo*, n. 13, 2007
- PETRINI F., *Stabilization through Integration: The European Rescue of Italian Capitalism*, in *European Review of History*, Vol. 26, Issue 4, 2019
- PETRINI F., *Save Capitalism, Make Europe! Conflitti politici e integrazione economica nel "lungo ventesimo secolo"*, in *Zapruder. Storie in movimento*, n. 51, 2020
- PETRINI F., *Integrazione e conflitto. Per una storia materialista dell'integrazione europea*, in *Ventesimo secolo*, n. 48, 2021
- PINELLI C., *Il doppio cappello dei governi fra Stati ed Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2016
- PISANESCHI A., *Sovranità finanziaria dello Stato e condizionalità sovranazionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2018
- POGÁTSA XZ., *Hungary: From Star Transition Student to Backsliding Member State*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 4, 2009
- POGÁTSA Z., *The State of Capitalism and the Rise of Radical Right in the 1930s and Today: Hungary as a Case Study*, in RAYNER J. – FALLS S. – SOUVLIS G. – NELMS T.C. (eds.), *Back to the '30s? Recurring Crises of Capitalism, Liberalism and Democracy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020

- POGÁTSZA Z., *The Political Economy of Hungary: Managing Structural Dependency on the West*, in E. BOS – LORENZ A. (eds.), *Politics and Society in Hungary. (De-)Democratization, Orbán and the EU*, Wiesbaden, Springer, 2023
- PONS S., *La rivoluzione globale. Storia del comunismo internazionale (1917-1991)*, Torino, Einaudi, 2012
- POLANYI K., *La grande trasformazione* [1944], tr. it., Torino, Einaudi, 2010
- PORRAS RAMÍREZ J.M., *EU Next Generation-Europe's Recovery and Resilience Plan: a Revolution in Economic Governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2021
- POCUHIN D., *O último teatro leninista*, in MESQUITA M. – REBELO J. (eds.), *O 25 de Abril nos medias internacionais*, Porto, Afrontamento, 1994
- POP-ELECHES G. – TUCKER J.A., *Communism's Shadow. Historical Legacies and Contemporary Political Attitudes*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2017,
- PRETEROSSO G., *Teologia politica e diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2022
- PTAK R., *Neoliberalism in Germany: Revisiting Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy*, in MIROWSKI P. – PLEHWE D. (eds.), *The Road from Mont Pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge – London, Harvard University Press, 2015
- PUCHALSKA B., *Limits to Democratic Constitutionalism on Eastern and Central European*, Abingdon-New York, Oxford, 2016
- RADAELLI C., *The Italian State and the Euro: Institutions, Discourse, and Policy Regimes*, in DYSON K. (ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 2002
- RAPPAPORT A., *The United States and European Integration: The First Phase*, in *Diplomatic History*, Vol. 5, Issue 2, 1981
- RODOTÀ S., *Lelio Basso: la vocazione costituente*, Annali, X, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Bologna, il Mulino, 1989
- RONCAGLIA A., *Il potere. Una prospettiva riformista*, Roma-Bari, Laterza, 2024
- RONCHETTI L., *Lavorare dignitosamente. Rileggendo gli scritti di Gianni Ferrara*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2023

ROOSEVELT F.D., *Discorso delle "Quattro libertà"* [1941], trad.it., in FREZZA D. (a cura di), *F.D. Roosevelt: il Presidente e l'opinione pubblica. Scelta di discorsi 1929-1945*, Siena, Servizio editoriale dell'Università di Siena, 1982

RÖPKE W., *International Economic Disintegration*, William Hodge & Company, London – Edinburgh – Glasgow, 1942

REED J., *I dieci giorni che sconvolsero il mondo* [1919], tr. it., Rizzoli, Milano, 1980

RHODES M., 'Subversive Liberalism': *Market Integration, Globalization and the European Welfare State*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, Issue 3, 1995

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 1981

RUIZ –RUFINO R. – ALONSO S., *Democracy Without Choice: Citizen's Perception of Government Autonomy during the Eurozone Crisis*, in *European Journal of Political Research*, Vol. 56, Issue 2, 2017

RÜSTOW A., *Interessenpolitik oder Staatsappolitik*, in *Der deutsche Volkswirt*, Jg. 7, H. 6, 1932

RYNER M., *Silent Revolution/Passive Revolution: Europe's Recovery Plan and Green Deal*, in *Globalizations*, Vol. 20, Issue 4, 2023

SACCHI S., *Conditionality by Other Means: EU Involvement in Italy's Structural Reforms in the Sovereign Debt Crisis*, in DE LA PORTE C. – HEINS E. (eds.), *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016

SAJÓ A., *Constitution Without Constitutional Moment: A View from New Member States*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, Issue 2-3, 2005

SALMONI F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2020

SALMONI F., *Il PCI di Togliatti e l'europeismo «nell'interesse della pace, dell'uguaglianza e della fraternità»*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2021

SALMONI F., *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, CEDAM, 2021

SALMONI F., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021

- SALMONI, F., *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2022
- SALMONI F., *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022
- SALMONI F., *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024
- SALVIOLI G., *Debellatio, estinzione e continuità di Stato (In margine al problema tedesco)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, n. 3, 1949
- SARACENO F., *La politica economica europea. Nulla più come prima?*, in *Il Mulino. Rivista*, n. 1, 2021
- SCHARPF W.F., *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a Social Market Economy*, in *Socio-Economic Review*, Vol. 8 Issue 2, 2010
- SCHARPF, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Vol 7, Issue, 2, 2011
- SCHEIRING G., *The Retreat of Liberal Democracy. Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020
- SCHEIRING G. – SZOMBATI K., *From Neoliberal Disembedding to Authoritarian Re-Embedding: The Making of Illiberal Hegemony in Hungary*, in *International Sociology*, Vol. 35, Issue 6, 2020
- SCHMIDT V.A., *Is There a Deficit of Throughput Legitimacy in the EU?*, in S. GARBEN – GOVARE I. – P. NEMITZ (eds.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2019
- SCHMIDT V.A., *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020
- SCHMITT H.A., *The Path to European Union: From the Marshall Plan to the Common Market*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1962
- SCHÜTZE R., *European Union Law*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2021
- SCICLUNA N. – AURER S., *From the Rule of Law to the Rule of Rules: Technocracy and the Crisis of EU Governance*, in *West European Politics*, Vol. 42, Issue 7, 2019

SHIELDS S., *The 'Charge of the Right Brigade': Transnational Social Forces and the Neoliberal Configuration of Poland's Transition*, in *New Political Economy*, Vol. 8, Issue 2, 2003

SHIELDS S., *The International Political Economy of Transition. Neoliberal Hegemony and Eastern Central Europe's Transformation*, Abingdon – New York, Routledge, 2012

SHIELDS S., *Neoliberalism Redux: Poland's Recombinant Populism and Its Alternative*, in *Critical Sociology*, Vol. 41, Issue 4-5, 2015

SIMONCINI A., *Un neoliberale a Parigi. Walter Lippmann e gli ordoliberali*, in *Scienza & Politica*, n. 57, 2017

SLOBODIAN Q., *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge – London, Harvard University Press, 2018

SNEGOVAYA M., *When Left Moves Right: The Decline of the Left and the Rise of Populist Right in Postcommunist Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2024.

SNELL J., *Free Movement of Capital: Evolution as a Non-Linear Process*, in CRAIG P. – DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2021

SOMEK A., *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, in *European Law Journal*, Vol. 21, Issue 3, 2015,

SOMMA A., *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, DeriveApprodi, 2014

SOMMA A., *Giustizia o pacificazione sociale? La codeterminazione nello scontro tra modelli di capitalismo*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2015

SOMMA A., *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in BERGONZINI C. – BORELLI S. – GUAZZAROTTI A. (a cura di), *La Legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016

SOMMA A., *L'ordoliberalismo e la cancellazione del costituzionalismo antifascista*, in *Critica Marxista*, n. 1, 2016

SOMMA A., *La geografia dei corpi politici. Classificazioni e genealogie tra diritto privato comparato, diritto pubblico comparato e ortodossia neoliberale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2017

SOMMA A., *Il mercato delle riforme. Appunti per una storica critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2018

SOMMA A., *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2018

SOMMA A., *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto*, Roma, DeriveApprodi, 2018

SOMMA A., *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2019

SOMMA A., *Il governo delle condizionalità. Dal Piano Marshall all'Unione europea*, in BERGONZINI C. – COSSIRI A. – DI COSIMO G. – GUAZZAROTTI A. – MAINARDIS C. (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019

SOMMA A., *Come il MES. Anche il Recovery Fund ha le condizionalità*, in *Micromega online*, 24 luglio 2020, https://iris.uniroma1.it/retrieve/handle/11573/1432659/1536085/Somma_Come-mes_2020.pdf

SOMMA A., *Quando l'Europa tradì sé stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma- Bari, Laterza, 2021

SOMMA A., *Il consenso di Bruxelles. Recovery plan sulle orme della Troika*, in *MicroMega online*, 3 maggio 2021, <https://www.micromega.net/il-recovery-plan-sulle-orme-della-troika/>

SOMMA A., *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021

SOMMA A., *Si scrive europeismo ma si legge atlantismo. L'Unione europea nel conflitto tra Nato e Russia*, in *La Fionda*, n. 2, 2022

SOMMA A., *Il neoliberismo progressista e i suoi critici. Un dibattito su redistribuzione, riconoscimento e anticapitalismo*, in *Politica & Società*, n. 2, 2022

SOMMA A., *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2023

SOTIRIS P., *The Authoritarian and Disciplinary Mechanism of Reduced Sovereignty in the EU: The Case of Greece*, in TANSEL C.B. (ed.), *States of Discipline. Authoritarian Neoliberalism and the Contested Reproduction of Capital Order*, London-Lanham, Rowman & Littlefield, 2018

STREECK W., *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2000

STREECK W., *Markets vs People. Democratic Capitalism and European Integration*, in *New Left Review*, Vol. 73, 2012

STREECK W., *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism* [2013], engl. transl., London - New York, Verso, 2014

STREECK W., *Progressive Regression: Metamorphoses of European Social Policy*, in *New Left Review*, Issue 118, 2019

SWEEZY P., *Is the Marshall Plan an Instrument of Peace?*, in *Monthly Review*, Vol. 1, Issue 3, 1949

STONE R., *Lending Credibility. The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2002

STUBBS P. –LENDVAI-BAINTON N., *Authoritarian Neoliberalism, Radical Conservatism and Social Policy: Croatia, Hungary and Poland*, in *Development and Change*, Vol. 51, Issue 2, 2020

SYLLA R., *Hamilton and the Federalist Financial Revolution (1789-1795)*, in *The New York Journal of American History*, Vol. 65, Issue 3, 2004

SYLLA R., *Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets*, in D. IRWIN – R. SYLLA (eds.), *Founding choices: American Economic Policy in the 1790s*, Chicago, Chicago University Press, 2011

SZENTE Z., *Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary*, in CONTIADES X. (ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, Ashgate, 2013

SZIKRA D., *Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of Orbán Government in Hungary Between 2010 and 2014*, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 24, Issue 5, 2014

THER P., *Europe Since 1989. A History*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2016

TOGLIATTI P., *Europeismo democratico*, in MAGGIORANI M. –FERRARI P. (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti (1945-1984)*, Bologna, il Mulino, 2005.

TOGLIATTI P., *Federalismo europeo?*, in MAGGIORANI M. –FERRARI P. (a cura di), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti (1945-1984)*, Bologna, il Mulino, 2005.

TOMASI DI LAMPEDUSA G., *Il Gattopardo* [1958], Milano, Feltrinelli, 2019

- TOSATO G.L., *Next Generation EU: uno strumento unico e irripetibile?*, in *Affari Internazionali*, 7 Marzo 2022, <https://www.affarinternazionali.it/ngeu-unico-irripetibile/>
- TOPLIŠEK A., *The Political Economy of Populist Rule in Post-Crisis Europe: Hungary and Poland*, in *New Political Economy*, Vol. 25, Issue 3, 2020
- TROISI M., *Il Governo Ciampi: un esecutivo di transizione*, in CARAVITA B. – FABRIZZI F. – LIPPOLIS V. – SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, I, Torino, Giappichelli, 2022,
- TUORI K., *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Paper LAW 2012/28
- VAN DER PIJL K., *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London, Verso, 1984
- VAN MALLEGHEM P., *Next Generation EU: Hamiltonian Moment or European New Deal?*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 42, 2023
- VARELA A., *A revolução portuguesa de 1974-1975 e o seu impacto na transição espanhola para a democracia vista através de imprensa clandestina espanhola*, in *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporanea*, n. 21, 2009
- VAROUFAKIS Y., *Adults in the Room. My Battle with Europe's Deep Establishment*, London, The Bodley Head, 2017
- VASSALOS Y., *Consolidation of Authoritarian Rule in the EU: the Parallel Processes of the Troika's Emergence and the Economic Governance Reforms*, in SOTIRIS P. (ed.), *Crisis, Movement, Strategy. The Greek Experience*, Leiden-Boston, Brill, 2018
- VICKERS R., *Manipulating Hegemony. State Power, Labour and Marshall Plan in Britain*, Basingstoke – London, Macmillan, 2000
- VIOLANTE T., *Portugal: From Transformative to Open Constitutionalism*, in DANI M. – GOLDONI M. – MENÉNDEZ A.J. (eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2023
- VON HAYEK F.A., *The Economic Conditions of Interstate Federalism* [1939], in ID., *Individualism and Economic Order*, III ed., Chicago, The University of Chicago Press, 1958
- VON HAYEK F.A., *Liberalismo* [1973], tr. it., in ID., *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Roma, Armando Editore, 1988

VON HAYEK F.A., *Law, Legislation and Liberty. A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy* [1973-79], II, London, Routledge, 1998

VON HAYEK F.A., *The Constitution of Liberty* [1960], Chicago, The University of Chicago Press, 2011

VON MISES L., *Socialismo. Analisi economica e sociologica* [1922], tr. it., Milano, Rusconi, 1990

VON MISES L., *Liberalismo* [1927], tr. it., Soveria Mannelli, Rubbettino

WEBBER M., *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, London, Red Globe Press, 2019

WEILER J.H.H., *The Constitution of the Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods*, in CRAIG P. – DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, I ed., Oxford, Oxford University Press, 1999

WEILER J.H.H., *Editorial: Integration Through Fear*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 23, Issue 1-2, 2012

WEILER P., *British Labour and the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1988,

WIESEN S.J., *West Germany Industry and the Challenge of Nazi Past (1945-1955)*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001

WILKINSON M.A., *Authoritarian Liberalism. The Conjuncture Behind the Crisis*, in NANOPOULOS E.– VERGIS F. (eds.), *The Crisis Behind the Crisis. The European Crisis as a Multi-Dimensional Systemic Failure of the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018

WILKINSON M.A., *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2021

WILKINSON M.A., *Material Constitution Tradition in Western Marxism*, in GOLDONI M. – WILKINSON M.A. (eds.), *Cambridge Handbook of Material Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023

WOZNIAKOWSKI T.P., *No Borrowing Without Taxing? Fiscal Solidarity of Next Generation EU in Light of the American Experiences*, in *Politics and Governance*, Vol. 11, Issue 4, 2023

WILLIAMSON J., *What Washington Means by Policy Reform*, in ID. (ed.), *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 1990

XENOUL., *Le misure della Grecia contro la crisi: un ventaglio di opportunità per le riforme fondamentali?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2010,

YOUNG B., *Contemporary Anglo-Saxon Neoliberalism is not German Ordoliberalism*, in CAHILL D. – COOPER M. – KONINGS M. – PRIMROSE D. (eds.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, London, - Thousand Oaks, SAGE, 2018

ZABOROWSKI M., *Westernizing the East: External Influences in the Post-Communist Transformation of Eastern and Central Europe*, in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, Issue 1, 2005

ZACCARIA B. – BASOSI D. – CAMPUS M., *Nuovi studi sulle origini del Washington Consensus*, in *Rivista italiana di storia internazionale*, n. 2, 2020

ZIBLATT, *The Adaptation of Ex-Communist Parties to Post-Communist East Central Europe: A Comparative Study of the East German and Hungarian Ex-Communist Parties*, in *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 31, Issue 2, 1998

ZIELONKA J., *Counter-Revolution. Liberal Europe in Retreat*, Oxford, Oxford University Press, 2018