



2 GIUGNO 2021

La pandemia e i suoi lasciti. Tensioni e
sfide del costituzionalismo democratico
sociale nell'ordinamento europeo

di Riccardo Cabazzi

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali
Università di Ferrara

e Emanuela Costanzo

Dottoranda di ricerca in teoria del diritto ed ordine giuridico europeo
Università Magna Graecia

La pandemia e i suoi lasciti. Tensioni e sfide del costituzionalismo democratico sociale nell'ordinamento europeo*

di Riccardo Cabazzi

Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali - Università di Ferrara

e Emanuela Costanzo

Dottoranda di ricerca in Teoria del diritto ed ordine giuridico europeo - Università Magna Graecia

Abstract [It]: La pandemia attualmente ancora in corso sembra, prima facie, fungere da detonatore rispetto alla disgregazione di alcuni valori fondanti del costituzionalismo democratico sociale. In particolare, acuendo le oramai risalenti problematiche connesse alla garanzia dei diritti sociali previsti dalla Carta – da parte dei poteri pubblici – la pandemia potrebbe non solo determinarne un mutamento delle forme di erogazione, ma anche un sostanziale svuotamento dei contenuti archetipici. Mai come oggi, quindi, la sopravvivenza dei principi costituzionali nazionali in subiecta materia si lega alle misure, necessariamente sovranazionali, che le istituzioni dell'Unione riusciranno a mettere in atto per superare la seconda grande crisi (anche) economico finanziaria dell'ultimo decennio. Il presente articolo si interrogherà quindi sul fatto che le reazioni europee al COVID-19, finalizzate al sostegno dei sistemi socio-economici degli Stati membri, aprano le porte alla creazione di un ordinamento europeo realmente solidaristico-redistributivo ed in grado di superarne sia le aporie che l'attuale vocazione tecnocratica.

Abstract [En]: The crisis of the Social Democracies of the European Union (EU) is a well-known issue. The recent COVID-19 pandemic has played a role in deepening such a crisis, showing that the EU member states are entirely unprepared to secure citizens' health and tackle the pandemic's social and economic consequences. EU institutions are intervening with a bundle of financial and economic measures (PEPP, ESM, Next-generation EU, and SURE) to help member states recover and establish a certain degree of solidarity. This paper explores the active role of these measures in fostering transnational solidarity and boosting the construction of a European Social system. This analysis highlights that EU intervention is still heavily bound to parameters of conditionality and austerity, therefore being antithetical to solidaristic schemes.

Parole chiave: Unione Europea, Stato Democratico Sociale, pandemia, diritti sociali

Keywords: European Union, Social Democratic State, pandemic, solidarity, social rights

Sommario: 1. Pandemia, Costituzione e Stato sociale: un inquadramento teorico. 2. Solitudine o sovranità condivisa nella reazione all'attuale crisi pandemica? 3. I diritti sociali e le loro forme attuali: evoluzione o involuzione? 4. Covid-19 e marginalizzazione dell'organo politico-democratico: un'ulteriore prevalenza della dimensione tecnica su quella politica. 5. Pandemia e sfide future. Solidarietà europea cercasi. 6. La reazione europea alla crisi e i suoi strumenti (I) 7. La reazione europea alla crisi e i suoi strumenti (II) 8. Un'Europa (ancora) "senza nocchiere": osservazioni conclusive sulle implicazioni costituzionali ed istituzionali della seconda grande crisi dell'ultimo secolo.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è frutto di uno studio, una ricerca e di riflessioni comuni e condivise dagli Autori. In particolare, i paragrafi 2, 3, 4, 5, 8 sono stati curati da Riccardo Cabazzi, mentre i paragrafi 1, 6, 7 da Emanuela Costanzo.

1. Pandemia, Costituzione e Stato sociale: un inquadramento teorico

La pandemia, oramai in corso da oltre un anno a questa parte, è descrivibile come una profonda crisi che, al pari di quella economico finanziaria del 2008¹, costituisce seria minaccia ai fondamenti del costituzionalismo democratico sociale. Questione di primario interesse riguarda invero proprio la capacità del nostro sistema democratico sociale di reggere – prima – e di reagire e sopravvivere – poi – all’attuale situazione emergenziale di straordinaria portata, senza che ne siano intaccati i propri fondamenti. Se infatti l’emergenza pandemica ha senz’altro rimesso al centro della scena il ruolo dello Stato² e, più in

¹ «Così, alla prima onda – vale a dire la crisi economica del 2008 – almeno nell’area europea è seguita la seconda, nota con il nome in buona misura fuorviante di “crisi del debito” – mentre la pandemia da Covid-19 è in procinto di crearne una nuova. Come spesso capita sull’oceano, la terza onda promette di essere la più intensa e forte: le previsioni di tutte le Istituzioni prevedono recessioni ben più intense rispetto alla crisi del 2008, mentre i primi dati macroeconomici sembrano confermare le previsioni più caliginose». Cfr. E. MOSTACCI, *La terza onda. L’Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE Online*, 3/2020, p. 2370. L’analogia tra le due crisi è messa in evidenza anche da L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all’emergenza Covid-19*, in *Federalismi*, n. 1/2020. Tale Autore, pur ammettendo che, differentemente dalla crisi economico-finanziaria, l’attuale pandemia non ha colpito gli Stati membri in maniera asimmetrica, comunque trova un significativo elemento di vicinanza, costituito dall’aumento del debito pubblico nazionale. Mutuando le parole dell’Autore: «come accaduto in Eurozona durante la crisi finanziaria del decennio scorso, quando grandi quantità di debito privato sono entrate a far parte del debito pubblico, lo stesso accadrà nei prossimi mesi». Pertanto, l’adozione di strumenti utili per rendere sostenibili i debiti pubblici, a livello europeo, sarebbe auspicabile. In tal senso, quindi, creare i tanto discussi *Eurobond* costituirebbe fattore molto potente per garantire la sostenibilità dei debiti nazionali.

² Verso la fine del XX° secolo, sembrava assistersi ad un recesso del ruolo dello Stato, sotto la pressione del mercato sia delle autonomie che della globalizzazione. E invece, sullo scorcio di questo primo ventennio del XXI° secolo, lo Stato è di nuovo al centro della scena, a causa di una serie di fattori, in buona parte concatenati. Prima si è trattato delle crisi economico-finanziarie, con le loro conseguenze in termini di sfiducia nei meccanismi di autoregolazione del mercato, di crescita delle disuguaglianze e di nuove domande di partecipazione politica di portatori di interessi collettivi e diffusi. Da un anno a questa parte, un’altra e ancora più inquietante crisi è stata determinata dallo scenario pandemico: benché esso abbia un carattere globale e intersechi ben precise vicende e comunità locali, è ancora una volta sulle autorità nazionali che è ricaduta principalmente la responsabilità di prendere decisioni e adottare misure, talora inedite, senza che, troppo spesso, a livello sovra-nazionale vi sia stato un coordinamento efficace. Invero, la debolezza degli strumenti di coordinamento internazionale e sovranazionale e le divergenze nelle reazioni locali appaiono, ad oggi, punti di debolezza che mettono in una diversa luce la posizione dello Stato, peraltro anch’esso in affanno dinanzi a vicende che stenta a governare. Un primo punto teorico si concentra quindi sull’idea stessa dello Stato costituzionale. Essa è stata continuamente ridisegnata per adattarsi alle varie costituzioni materiali che sono state poste, e anche oggi vanno ponendosi, nel tempo e nello spazio. In fondo, se lo Stato è ancora un’idea politica persistente, ciò non dipende forse dalla sua formidabile capacità di adattamento? Rispetto a tale interrogativo, l’emergenza pandemica rappresenta un banco di prova in quanto condizione eccezionale capace di mettere a dura prova tutto il sistema istituzionale fin nei suoi fondamenti. A tal riguardo vedasi: S. CASSESE, *Una volta il futuro era migliore. Lezioni per invertire la rotta*, Solferino Editore, 2021, il quale, nella sua opera, si interroga sul fatto che il nostro Stato sarà o meno capace di un’inversione di rotta che passi da una profonda riforma dell’istruzione, dalla partecipazione attiva alla vita civile, ma anche dal modo di affrontare gli ostacoli, coniugando utopia e progetti concreti, realismo e slancio creativo. Intrecciando quindi le tre dimensioni della storia, della politica, delle istituzioni ed economia l’Autore descrive il declino nazionale, guardando ai possibili scenari futuri. Sul tema vedasi altresì: P. TRANCU, *Lo Stato in crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, Milano, 2021. Secondo tale Autore, in particolare, trasformatasi rapidamente da emergenza sanitaria a crisi sistemica, la pandemia avrebbe messo le nostre istituzioni alla prova sotto molteplici fronti: la capacità di ragionare in termini di complessità, la tenuta del sistema sanitario-sociale ed economico, gli strumenti operativi e giuridici a disposizione, l’organizzazione e la catena di comando, l’articolazione di una comunicazione chiara ed efficace, la trasparenza del sistema di gestione e i rapporti con gli altri Paesi; e, ancora: F. LANCHESTER (a cura di), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell’Europa*, Atti del convegno, Roma 11 - 12 maggio 2018, Cedam, 2019. Lo stesso Mario Draghi, nella conferenza stampa del 10 marzo 2021 in tema di rinnovo del contratto collettivo per i dipendenti pubblici ha affermato che Draghi: « Il buon

generale, delle istituzioni, alle quali è rivolto lo sguardo di tutti i consociati, la vera sfida attiene alla continuità nell'assolvimento, da parte dei pubblici poteri, dei presupposti cui questo è preordinato, secondo i precetti normativi del nostro dettato costituzionale. Invero, le ricadute più forti si manifestano proprio con riguardo ai diritti sociali e ai loro presupposti, soprattutto economici. Si cercherà quindi di sostenere, nel presente contributo, che o vi sarà una profonda ristrutturazione del sistema al pari di quella che è occorsa a seguito di storici eventi traumatici di portata globale o si correrà il rischio (opposto) di una sua completa destrutturazione³. Ove infatti si inverasse la seconda ipotesi, si porrebbe un quesito sul quale la dottrina pubblicistica dovrà certamente interrogarsi, ovvero: permangono i tratti archetipici dello Stato costituzionale allorché ne venga a mancare la sua primaria e storica funzione⁴ di “tutela sociale” dell'individuo⁵? Ad avviso degli scriventi, non si può che fornire risposta negativa, posto che – come sostenuto già da tempo da diversi ed autorevoli Autori⁶ – i diritti sociali costituiscono ineludibile finalità

funzionamento del settore pubblico al centro del buon funzionamento della società», come riportato da: repubblica.it/economia. Sul tema si rimanda altresì al contributo critico di G. NAPOLITANO, *La crisi di legittimazione e di capacità amministrativa europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2016, p. 717. secondo cui l'amministrazione europea soffre di una crisi di legittimazione. Sarebbe invero rimasta lontana dai cittadini, così sviluppandosi senza un coerente disegno «industriale». Le autorità nazionali attraverserebbero inoltre una crisi di capacità amministrativa: invero, l'insufficienza degli investimenti in risorse umane e tecnologiche ridurrebbe le loro performance e renderebbe difficile il corretto adempimento delle obbligazioni comuni. Da ultimo, sempre del medesimo Autore, vedasi: G. NAPOLITANO, *I pubblici poteri di fronte alla pandemia*, in *Il giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2020, p. 145.

³ Nessuno può infatti affermare oggi, con assoluta certezza, se il costituzionalismo democratico e sociale sia ancora una formula valida per il futuro che ci aspetta o se invece sia un vecchio cimelio da riporre in un museo. Questa tesi è sostenuta, in particolare, da: M. DANI – A. J. MENENDEZ, *E' ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, n. 1/2020, p. 326. Con riguardo, invece, all'impatto (presunto) della crisi pandemica sull'apparato amministrativo del nostro Paese vedasi F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Diritto dell'economia*, 2019, p. 575. Quanto, da ultimo, alla letteratura economica in materia si rimanda, *ex multis*, a: G. SAPELLI, *Pandemia e resurrezione*, Guerini e associati, 2020.

⁴ Invero, fondamentale impegno costituzionale che caratterizza le costituzioni del secondo dopoguerra è proprio quello verso la legalità costituzionale e la tutela dei diritti fondamentali. Le Costituzioni nazionali approvate nel secondo dopoguerra ospitano infatti ricchi cataloghi di diritti fondamentali, esprimendo così un impegno condiviso delle comunità politiche nazionali nella direzione della tutela della persona e della dignità umana. Quest'ultimo principio manifesta l'aspirazione a rovesciare il rapporto tra Stato e persona, affermando, in aperta polemica con le concezioni filosofiche e giuridiche stataliste, la piena strumentalità del primo rispetto alla seconda. Si rinvia, al riguardo a: G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in Cortese, Caruso, Rossi, (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, p. 101 ss. Da ultimo, sul tema, si rinvia a: F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci editore, 2020, il quale ritiene che i principi costituzionali impongano una visione pluralistica degli apporti alla vita pubblica e indichino l'obiettivo dell'unità come una meta che richiede un esercizio della democrazia fondato sulla più ampia partecipazione delle tante componenti della Repubblica.

⁵ Secondo F. L. MICHELMANN, *Constitutional Essential*, Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series, No. 12-06, il legislatore costituente, nel gestire il conflitto sociale del secondo dopoguerra, scelse la strada della socialdemocrazia, della solidarietà e dell'uguaglianza sostanziale. Ciò ha fatto quindi sì che i diritti sociali assumessero lo status di *constitutional essential* all'interno del nostro ordinamento, di modo che gli altri interessi, specie quelli storicamente contrapposti - quali la proprietà privata e la libertà d'impresa - degradassero ad una dimensione soddisfacente il più possibile compatibile e coerente con l'attuazione dei primi. Pertanto, coerentemente con questa impostazione, si ritiene che il decisore politico, pur tenendo conto alle nuove sfide poste dalla rivoluzione verde e dalla digitalizzazione, dovrebbe procedere seguendo la traiettoria tracciata dal Patto costituzionale del 1945.

⁶ In particolare: A. BALDASSARRE, *Voce Diritti sociali*, in *Enc giur.* Treccani, Roma, 1989, p. 1 ss., che lega tali diritti non solo all'art. 3, comma 2, ma all'art. 2 Cost. In altre parole, Baldassarre sostiene che nei diritti sociali coesistono il

e presupposto fondante dei pubblici poteri. Se si aderisce a questa impostazione teorica viene tuttavia alla luce un secondo ordine di questioni, sintetizzabile nei termini che seguono. Come si possono garantire i summenzionati diritti, a fronte di un contesto economico di profonda recessione, posto che la sostenibilità dei relativi costi era già in discussione ben prima di questa pandemia? Allora si può notare, nel porsi questi interrogativi, che il COVID-19 diviene emblema di quello che un grande pensatore – europeo, Giambattista Vico, definì i corsi e i ricorsi storici. Nel contesto attuale torna infatti ancora una volta – di stretta centralità un tema profondo e mai “sopito” del dibattito pubblicistico, ovvero quello della combattuta convivenza tra vincoli di finanza pubblica e tutela dei diritti cosiddetti costosi, in quanto destinati ad incidere in maniera significativa sul bilancio statale. Declinato in altri termini, sempre interrogativi, la *questio iuris* è: è lo Stato che deve reperire le risorse per finanziare i diritti o sono gli equilibri di bilancio a dovere prevalere, pur nella soccombenza delle ragioni di garanzia dell’individuo⁷? Chiarendo meglio il punto, in relazione alla crisi pandemica in atto: le istituzioni pubbliche saranno tenute, in *primis*, e saranno in grado, in *secundis*, di garantire – tra tutti – la salute (pubblica ed individuale), l’istruzione, il lavoro in ogni sua forma e condizione, senza peraltro che i due principi precipui della nostra Carta, ossia quello democratico e quello solidaristico subiscano un adombramento? Infatti rispetto al panorama pre-emergenziale i poteri pubblici sono chiamati ad uno ben più significativo sforzo – economico e, in generale, di mezzi – ai fini di garantirne una concreta effettività. Paradigmatica, in questo senso, una

principio personalista e quello solidaristico; i diritti sociali sarebbero, dunque, espressione della dignità umana e al progressivo svilupparsi di quest’ultima, si adeguano e crescono i diritti in questione. Il legame tra l’art. 3 e l’art. 2 Cost. lega la tutela del singolo a quella dello sviluppo della persona umana, come ricorda A. BARBERA, *Commento all’art. 2 Cost.* in *Comm. cost. Branca*, Bologna-Roma, 1975, p. 105 e ss. per meglio dire fa sì che la tutela del singolo sia la precondizione per lo sviluppo della persona umana ma anche della dignità sociale come sostiene A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, vol. XII, Roma, 1989, p. 16. Ancora, vedasi: M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazziotti*, II, Padova, 1995, p. 104 ss. e, da ultimo, la magistrale lezione di L. CARLASSARE, *Una Costituzione sociale*, disponibile sul relativo link di Radio Radicale.

⁷ Vedasi, quale pronuncia di particolare rilievo sul tema: C. Cost. n. 275/2016. Le scelte di bilancio rappresentano il cuore delle democrazie contemporanee e gli assi portanti del loro sviluppo futuro. Pertanto, sia consentito il rimando a: C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019. Sempre ad opera della stessa Autrice, si rinvia a: C. BERGONZINI, *L’Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp. 761 ss., secondo cui (772) «resta il dato che le condizionalità sono state sinora interpretate, sulla scia dell’*austerità* imperante nella reazione alla crisi del 2008, come vincoli alle decisioni di *policy* degli Stati finanziariamente assistiti, e in particolare come vincoli alle loro politiche sociali, tradotti in obbligo a tagliare brutalmente la spesa pubblica, pena la mancata erogazione della successiva tranche di aiuti». Ancora, si rimanda altresì a: O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F. S. MARINI – G. SCACCIA (a cura di) *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, pp. 83 ss. Da ultimo, per un inquadramento sui vincoli di bilancio che derivano dall’appartenenza all’Unione europea si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto pubblico*, 2018, pp. 385 ss. e a: A. GUAZZAROTTI, *La tendenziosità dei parametri macroeconomici nell’Eurozona: quando le regole economiche veramente necessarie sono prive di sanzione*, in C. CARUSO – M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 147 secondo cui: «continuare a concepire i parametri come vincoli cui i singoli Stati membri di un’unione monetaria debbono attenersi equivale ad avere una visione riduzionista dell’Unione europea, come se la virtuosità economico-finanziaria fosse una qualità auto-propulsiva individualmente considerata, rispetto alla quale l’Unione stessa, con tutte le sue disfunzioni, non possa intervenire»

campagna vaccinale senza precedenti nella storia, la quale, tuttavia, costituisce solo l'elemento di maggiore evidenza di una nuova recente strutturazione del SSN nazionale, teso a fronteggiare l'emergenza⁸. E, ancora, mutando necessariamente le forme di erogazione delle relative prestazioni sociali – si pensi, su tutti, alla molto discussa didattica a distanza (c.d. DAD) – le istituzioni pubbliche sapranno attuare una metamorfosi funzionale che non comprometta il relativo livello essenziale, così privando di contenuto i diritti costituzionalmente previsti? Insomma, in chiave di sintesi, le “parole” della Costituzione⁹ potranno ancora essere decantate come *ius vivens*?

⁸ Peraltro una parte della dottrina ha rilevato, al riguardo, come «la libertà di autodeterminazione implichi la piena e consapevole facoltà di decidere se assoggettarsi a un determinato trattamento terapeutico e alla somministrazione del vaccino [...]. Una campagna vaccinale deve fondarsi su accurati presupposti scientifici ed epidemiologici e va preordinata al perseguimento di una congrua copertura immunitaria della popolazione, ma tenendo conto anche dei potenziali fattori di rischio insiti nell'assunzione del vaccino, sulla scorta dei dati scientifici ed esperienziali a disposizione [...] anche in considerazione dell'assenza di sufficienti dati esperienziali attestanti l'attendibilità ed il grado di sicurezza ed efficacia del vaccino e dei rischi e delle complicità discendenti dalla sua somministrazione. La conseguenza è che sono ragionevolmente da escludere previsioni legislative volte ad imporre forme, più o meno larvate, di obbligatorietà del vaccino, quanto meno in questa prima fase di campagna [...] È una realtà che con un vaccino si somministra una minima dose della malattia per provocare nel corpo la reazione di un'immunità attiva; e che la sua sicurezza, com'è in genere per i farmaci, normalmente segue a lunghe sperimentazioni cliniche con riguardo anche agli effetti collaterali. [...] Lo stadio ancora “acerbo” delle conoscenze scientifiche – in punto di efficacia e, soprattutto, di “sicurezza” del vaccino – sono, allo stato delle conoscenze generali, dati sufficienti per legittimare la scelta individuale di non sottoporsi al trattamento [...] Perciò integrano un limite all'esercizio della potestà legislativa che “non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana” (art. 32, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione). E comportano il rispetto delle libere scelte di non sottoporsi a trattamenti vaccinali così nuovi e senza lunga sperimentazione. La previsione di misure afflittive, incidenti sulla sfera giuridica dei soggetti “non vaccinati” come l'impossibilità di accedere ad ospedali od a strutture socio- sanitarie, ad istituti scolastici ovvero a determinati ambienti lavorativi, o anche solo sportivi, ludici o ricreativi – implicherebbe, giocoforza, riconoscere il carattere “obbligatorio” del vaccino. Che per le ragioni dette si porrebbe, *rebus sic stantibus*, al di là dal perimetro costituzionale. Oltre a rappresentare un pericoloso precedente per la tenuta di uno Stato democratico». Cfr. G.C. FERONI, *Vaccino obbligatorio: raccomandare è giusto ma imporre va contro i diritti*, in *Il dubbio*, gennaio 2021. Tuttavia, sul tema, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che: “la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost.: se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili; e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria [...] Dunque, i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni sono molteplici e implicano, oltre alla libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute individuale e collettiva (tutelate dall'art. 32 Cost.) [...] Il temperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo”. Il riferimento testuale è alla pronuncia della Corte Cost. n. 5/2018.

⁹ La locuzione è mutuata da: G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016. Sul tema vedasi altresì: P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020.

2. Solitudine o sovranità condivisa nella reazione all'attuale crisi pandemica?

I quesiti sin qui posti rendono ancora più manifesta la profonda interrelazione tra tre fondamentali dimensioni da cui muovere per un corretto inquadramento dogmatico delle questioni poste: quella che afferisce al sistema politico e all'identità costituzionale del nostro Stato¹⁰, quella economica e macro-economica e, da ultimo, quella che riguarda il contesto sovranazionale ed, in particolare, l'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea. Solo la considerazione unitaria di questi tre aspetti può orientarci verso una più compiuta comprensione delle rilevanti ricadute e implicazioni che la pandemia avrà sia quanto al nostro prossimo futuro di cittadini – non solo italiani, bensì dell'Unione¹¹ – ma anche sugli assetti politico istituzionali, sia in senso all'ordinamento nazionale che a quello europeo. Quanto al profondo legame tra questi due piani, basti pensare al discorso di insediamento, tenuto al Senato, del Prof. Mario Draghi, il quale, nel descrivere gli orientamenti politici del nuovo esecutivo, ha dichiarato: «sostenere questo governo significa condividere l'irreversibilità¹² della scelta dell'euro e condividere la

¹⁰ Non si deve infatti dimenticare che, ex art. 4 comma 2 TUE, “L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”. In particolare, secondo: M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?* in F. Viola (a cura di), *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, Bologna, 2012, p. 164 «ora come allora l'assetto istituzionale dell'Unione esprime un tipo di autorità che non si giustifica per la sua capacità di rappresentare l'unità e l'autonomia di una comunità politica sovranazionale, ma per la sua più limitata idoneità a sviluppare politiche che solo in parte riguardano le funzioni tradizionalmente associate alla sovranità. Di questa consapevolezza reca traccia l'art. 4, comma 2, TUE, nella parte in cui prevede che l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale». Sul tema vedasi altresì: S. NINATTI – O. POLLICINO, *Identità costituzionale e (speciale) responsabilità delle Corti*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2010, p. 191 ss. Secondo tali Autori, in particolare (192) «nello speciale giudizio sull'identità costituzionale, le Corti sembrano quasi prospettare un contrasto di lealtà fra i diversi livelli di governo: agli obblighi inter-sovranzazionali cui si è aderito fa da contraltare una dovuta tutela dell'identità costituzionale di ogni singolo Stato all'interno della comunità internazionale. E tutto questo sembra pesare sulle spalle dei giudici costituzionali».

¹¹ Sulla cittadinanza europea la letteratura è sterminata. Vedasi, in particolare, A.J. MENENDEZ –E.D.H. OLSEN, *Challenging European citizenship: ideas and realities in contrast*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2020; N. CAMBIEN – D. KOCHENOV – E. MUIR, *European Citizenship under stress*, Boston, 2020; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza Europea: istruzioni per l'uso*, Edizioni Laterza, 2018; R. BELLAMY – J. LACEY, *Balancing the rights and duties of European and national citizens: a democratic approach*, in *Journal of European Public Policy*, 25:10, 2018, p.1403 ss.; J. BAQUERO CRUZ, *What's left of the Law of integration*, Oxford University Press, 2018; J. SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Contracting of Political Space*, Cambridge University Press, 2015; M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico*, Torino, 2004; W. MAAS, *Multilevel Citizenship*, University of Pennsylvania Press, 2013 e, da ultimo, F. DE WITTE, *The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, 2015.

¹² Al riguardo, secondo N. LUPO, *L'art. 11 come “chiave di volta” della costituzione vigente*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2020, pp. 411-412 «alla luce di quanto si è appena osservato occorre perciò domandarsi come, a oltre settanta anni dall'entrata in vigore della Costituzione e a settanta anni esatti dalla firma del trattato di Parigi, istitutivo della CECA sia legittimo, all'interno dell'ordinamento attuale, ipotizzare una “uscita” dell'Italia dall'Unione europea [...] La necessità di una revisione costituzionale anche soltanto per invertire la marcia nel percorso che qui si è evidenziato parrebbe peraltro essere stata riconosciuta dallo stesso legislatore, come dimostra la presentazione, nella prima fase della XVIII legislatura, di un progetto di legge di revisione costituzionale, da parte dei deputati di Fratelli d'Italia, diretto ad abrogare tutte le “clausole europee” oggi presenti nella Costituzione italiana (artt. 97, 117 e 119), con la sola eccezione dell'art. 11 Cost.

prospettiva di un'Unione europea sempre più integrata che approderà ad un bilancio pubblico comune, capace di sostenere i Paesi nei periodi di recessione. Gli Stati nazionali rimangono il riferimento dei nostri cittadini¹³, ma nelle aree definite dalla loro debolezza cedono sovranità nazionale per acquistare sovranità condivisa¹⁴ [...] Non c'è sovranità nella solitudine»¹⁵. Rispetto a tali affermazioni, che esprimono un indirizzo politico forte e chiaro in chiave europeista, quasi a voler tacere le istanze e i movimenti

Al di là di ogni valutazione sul merito di questo progetto di legge di revisione costituzionale, mi pare si possa sostenere che meno che mai con una legge ordinaria, ma forse neppure con una legge di revisione costituzionale sia possibile procedere a un unilaterale abbandono dell'Unione europea, che si è rivelata essere così influente nel determinare, agendo soprattutto sull'interpretazione costituzionale e in più casi ispirando apposite revisioni costituzionali, norme e principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano ». In posizione contraria vedasi R. BIN, *Italexii? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, pp. 817-818 secondo cui: « potremmo discutere all'infinito se l'attuale assetto delle relazioni europee può consentire, sotto il profilo della legalità, che uno Stato esca dalla moneta unica riassumendo la sua «sovranità» monetaria, ma trovo questa discussione un po' oziosa, anche perché, se ci fosse davvero un divieto di exit, sarebbe un divieto sfornito di sanzione [...] Non si tratta di rispondere alla grande domanda se la porzione di sovranità che lo Stato ha «ceduto» alle istituzioni europee possa legalmente essere ripresa dallo Stato membro: da un lato l'art. 50 TUE dice di sì, togliendo d'attorno mezzo secolo di discussioni sull'interpretazione della perpetuità dell'adesione alla Comunità europea; dall'altro qualsiasi discorso abbia nelle sue premesse la nozione di «sovranità» è destinato a sorti altrettanto deludenti dei calcoli aritmetici che abbiano lo zero come operatore. Discutendo di «sovranità» si imbastiscono guerre, non soluzioni pienamente giuridiche. E, per quanto riguarda l'Italia, che non ha sottoposto l'adesione alla Comunità o all'Unione europea, né quella all'euro, a procedure di revisione costituzionale, è davvero singolare che si possa pensare che esse siano irrevocabili, protette per sempre dall'art. 11 Cost., anche quando si dovesse accertare che sono venute meno le «condizioni di reciprocità» e la funzionalizzazione alla «pace e la giustizia fra le Nazioni» che sono i presupposti dell'autorizzazione che l'art. 11 concede».

¹³ La stessa H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, 1967, aveva sostenuto, con riferimento alla storica esperienza della Repubblica di Weimar come il principale punto debole della prospettiva socialdemocratica, decisamente instabile nel periodo tra le due guerre, fosse proprio l'incapacità di trascendere lo Stato nazionale.

¹⁴ Sul punto, di estremo interesse le osservazioni di F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE Online*, n. 1/2020, 395 ss. secondo cui: pp. 411-424, «in assenza del progetto di integrazione comunitaria, i singoli Stati avrebbero già da tempo dovuto abdicare al livello di protezione sociale accordato sulla base di un instabile e sempre in discussione compromesso tra capitalismo e democrazia [...] nonostante tutte le contraddizioni e le manchevolezze che da sempre a livello europeo assume la tutela dei diritti sociali [...] pur avendo ben presenti tali difficoltà, le profonde contraddizioni del processo di integrazione europea non possono portare a ritenere che sia più funzionale uscire dall'Unione. Il ritorno alla dimensione nazionale non può rappresentare, infatti, una risposta alle sfide che il "cosmopolitismo economico" oggi pone di fronte allo stato costituzionale. Piuttosto, al contrario, proprio la dimensione sovranazionale appare necessaria per ripensare, di fronte alle innovazioni che si prospettano, le tradizionali categorie della statualità, puntellando quei suoi corollari che si ritengono non negoziabili». Vedasi altresì, sul tema: A. D'ATTORRE, *Sovranità costituzionale e costituzionalismo dei diritti dopo Maastricht*, in *Politica del diritto*, n. 3/2020, p. 385 ss.

¹⁵ In questo senso, le parole di Draghi sembrano rievocare le affermazioni di quella autorevole dottrina che aveva già teorizzato un'Unione caratterizzata (i) per l'esercizio del potere in concerto tra Stati membri e (ii) per il tentativo degli esecutivi nazionali di legare e subordinare la loro azione, attraverso un crescente corpo di norme create all'interno del complesso sistema legislativo europeo. Il riferimento è, in particolare, a: C. BICKERTON, *A Theory of Integration: From Nation State to Member State*, Oxford University Press, 2012. Il tema delle interazioni tra ordinamenti nazionali ed ordinamento europeo è molto esplorato dalla dottrina. In particolare, le interdipendenze tra le forme di governo degli Stati membri e le dinamiche istituzionali dell'Unione europea sono ben descritte da R. IBRIDO – N. LUPO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019. Obiettivo di tali Autori è appunto quello di mostrare in che misura gli equilibri di ciascuno Stato siano influenzati dai processi decisionali che si svolgono nell'Unione. E, reciprocamente, quanto l'indirizzo politico europeo tragga il suo alimento, e, spesso, la sua direzione dalle dinamiche istituzionali che hanno luogo negli Stati membri. Da ultimo, sul tema si rinvia a: A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, n. 1/2020, p. 327 ss. e a A. MORRONE (a cura di), *Costituzioni e diritto europeo* (nuova edizione), Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

populisti¹⁶ emersi in questi ultimi anni, sembra tuttavia meritevole di essere rimarcata la prospettiva di quegli Autori che sottolineano la necessità, nell'ipotesi di una più intensa cessione di sovranità, che questa avvenga in condizione di parità con gli altri Stati e con modalità tali da “ricostruire” altresì nella dimensione europea le stesse garanzie di tutela dei diritti previste dagli ordinamenti nazionali¹⁷. In tal guisa si eviterebbe che ciò che è sottratto, in termini di sovranità ai Paesi membri, per essere condiviso, si riveli come “cortocircuito” nel rapporto tra il cittadino rappresentato e le istituzioni rappresentanti, posto che l'ordinamento europeo non sembra contrassegnato dal medesimo tasso di democraticità che caratterizza gli Stati nazionali, quali il Nostro¹⁸. Si osserva, peraltro, quanto alla figura dell'attuale Presidente del Consiglio, come vi siano diversi parallelismi tra l'esperienza del governo Monti e quella del neonato esecutivo Draghi. Entrambi i premier, infatti, hanno nei loro trascorsi, come noto, significative

¹⁶ Su questo tema, si rinvia A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica. La sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi*, n. 13/2020 e a G. DELLEDONNE – G. MARTINICO – M. MONTE – F. PACINI (a cura di), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Palgrave Macmillan, Londra 2020. Secondo tali Autori, la stragrande maggioranza degli obiettivi politici del populismo radicalizza problemi che raramente sorgono *ex nihilo*, rappresentando invece questioni da tempo latenti e cronicamente irrisolte del panorama politico-costituzionale. In particolare, trattasi della perdita di una dimensione sociale dell'economia nazionale, stretta nella morsa di dottrine politiche dominanti restie ad un intervento anche moderato e ragionevole dello Stato; della indisponibilità della politica di bilancio, pattuita ormai in ambito prettamente sovranazionale, e spesso con la ricerca del ‘necessario’ avallo di organi tecnocratici di dubbia legittimazione democratica e della scomparsa di partiti in grado di rappresentare anzitutto sul territorio le esigenze dei cittadini, in particular modo di quegli strati più bisognosi e socialmente indifesi; della crescente “giurisdizionalizzazione” dei diritti ad opera delle corti, spesso loro malgrado chiamate a sostituirsi *de facto* ad un Parlamento inerte. Quanto a quest'ultimo profilo si veda, per ulteriori approfondimenti: T. GROPPI, *New Challenges for Constitutional Adjudication in Europe: What Role Could the ‘Dialogue of Courts’ Play?*. In Z. SZENTE, & F. GARDOS-OROSD (a cura di), *Constitutional Courts under Pressure*, Londra, Routledge, p. 235 ss.

¹⁷ Secondo M. DANI – A. J. MENENDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, *op. cit.*, p. 290 « la prospettiva di un trasferimento alle istituzioni europee del potere supremo di comando, oltre ad apparire illusoria in relazione alla effettiva consistenza delle forze politiche disposte a sostenerla, si rivela frutto di una superficiale valutazione di ciò che, al di là della facile retorica, un simile sviluppo implica. Troppo spesso si dimentica che la sovranità non è un attributo fungibile, ovvero suscettibile di essere collocato con disinvoltura su questo o quel livello di governo senza alterarne le qualità intrinseche. Per essere tale, il potere supremo di comando presuppone l'esistenza di apparati amministrativi, di risorse economiche e, non da ultimo, di un sistema politico di cui oggi solo gli Stati nazionali sono in grado di disporre». Stesso orientamento è espresso da A. GUAZZAROTTI, *Sovranità ed integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, secondo cui a testimonia la mancata fungibilità della sovranità la politica monetaria, per la quale il trasferimento al livello sovranazionale non ha comportato la riproduzione della costellazione istituzionale riscontrabile negli Stati membri, determinando invece la creazione di un assetto di governo tecnocratico le cui credenziali democratiche sono perlomeno controverse. Da ultimo, secondo A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza sociale*, n. 4/2020, p. 745, in Europa non ci sono ancora le condizioni essenziali per uno stato sociale costituzionale. Uno sforzo notevole, va detto, stanno svolgendo i formanti giurisprudenziale e dottrinale. Il diritto europeo, infatti, è una comunità di diritto piuttosto che una comunità politica.

¹⁸ In questo senso, ad esempio, secondo D. GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea*, in *Nomos*, 09/2015, «i partiti europei non possono ottemperare al loro ruolo di mediatori tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei giacché non stanno a contatto con gli elettori, né devono rendere loro conto. I partiti nazionali, invece, non sono in grado di assicurare in modo credibile che il programma da loro promosso sarà adottato, dopo le elezioni, dai gruppi del parlamento europeo. In Europa appare infatti interrotto il nesso, imprescindibile per la democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento, tra delega e responsabilità» Sul tema dei partiti europei vedasi anche: G. GRASSO – R. PERRONE, *European Political Parties and the Respect for the Values on Which the European Union Is Founded Between the European Legislation and the National Laws*, in *European public law*, 4/2019, p. 665 ss. e A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018.

ed autorevoli esperienze nell'ambito delle istituzioni europee – quella di commissario alla concorrenza quanto a Monti, di presidente della BCE quanto a Draghi – e sono stimati economisti di fama internazionale. Inoltre, e, soprattutto, entrambi hanno ottenuto la fiducia da parte di maggioranze parlamentari molto ampie, dopo peraltro essere stati investiti di mandato esplorativo a seguito dell'iniziativa “forte” dei rispettivi Presidenti della Repubblica in carica, Napolitano, allora, Mattarella, oggi. Ambedue i Presidenti sono stati infatti spinti dalla necessità di trovare delle soluzioni concrete per la risoluzione di crisi economiche a cui la classe politica e, più in generale, il sistema partitico – peraltro sempre più delegittimato e privo *vis* autoritativa – stentava a dare risposta. Il riferimento è, rispettivamente, allo spread che aveva superato i 500 punti base, allarmando i mercati finanziari, nel 2011, e alla pandemia scaturita lo scorso anno (ma tutt'ora in corso) con le sue drammatiche ricadute sul tessuto economico sociale del nostro Paese. Ancora una volta, quindi, sembra assistersi alla storia che ciclicamente si ripete ma – questa volta – con un minimo comun denominatore, costituito dal dominio dell'economico sul politico. Altrimenti detto, sembra che la democrazia politica non sia più in grado di sopravvivere autonomamente senza che sia ricondotta, nell'ambito della legittimazione tecnico-economica, una sfera significativa di scelte politicamente rilevanti¹⁹. Pertanto, assumendo – secondo quanto affermato sin d'ora – la necessità di un'azione europea per mitigare gli effetti economici della pandemia, si ritiene che siano da intraprendere politiche di carattere espansivo, in modo da prevenire l'innescarsi di una spirale deflattiva, derivante da incrementi significativi della disoccupazione²⁰. Tuttavia, tali politiche sembrerebbero presupporre necessariamente il superamento dei fondamenti assiologici su cui si è storicamente retto lo sviluppo della comunità europea²¹; il riferimento è, in particolare, alla centralità delle quattro libertà fondamentali (soprattutto la libera circolazione dei capitali) e la prevalenza

¹⁹ In questo senso: A. SOMMA – E. MOSTACCI, *Unione europea e sovranità nazionale: un'introduzione*, in *DPCE Online*, 1/2010, p. 259 ss., (spec. 260). Vedasi anche, il contributo di A. Somek, *What Remains of the Postnational Constellation*, in *European Law Journal*, n. 25/2019.

²⁰ A tale riguardo, già agli albori della crisi pandemica, osservava B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, n. 6/2020, che «con il passare dei giorni ci siamo resi conto la crisi della pandemia da coronavirus sarebbe stata lunga e avrebbe avuto effetti dirompenti, non solo sulle nostre vite quotidiane, bensì anche sulla tenuta del nostro sistema economico. Per riprendersi – oltre a drastiche misure di semplificazione del sistema amministrativo e dei meccanismi di controllo che hanno raggiunto una insopportabile e barocca superfetazione sarà – necessaria una massiccia iniezione di denaro, possibilmente congruamente mirata e non a pioggia, che andrà oltre le cifre, pur importanti, stanziare dal governo [sino ad oggi]». Sul tema si rimanda altresì a: A. VEDASCHI – L. CUOCOLO, *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCE Online*, n. 2/2020.

²¹ A tal riguardo, osserva A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, p. 2872, che: «notoriamente si deve al percorso verso la moneta unica, iniziato con l'Atto unico europeo del 1986, un radicale cambio di paradigma quanto all'opportunità di elaborare una politica economica comune quale presupposto per l'individuazione di una politica monetaria condivisa. Un cambio di paradigma con il quale si sono volute azzerare le possibilità di un'ispirazione keynesiana per la politica economica dell'Europa unita e dei suoi Paesi membri». Di interesse, sul tema, anche il contributo di G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2020, p. 165 ss.

di obiettivi di natura economicistica, a partire da un'economia fortemente competitiva²² tesa a collocare le istanze sociali su di un piano dichiaratamente non paritario. In tal senso, sembrerebbe auspicabile che la stessa Unione promuovesse, al fine di fronteggiare la complessa situazione congiunturale, strumenti di tipo solidaristico, tali da superare anche la contrapposizione tra le istanze degli Stati debitori e di quelle, contrarie a qualsiasi forma di mutualizzazione del debito, degli Stati creditori. Il tutto nella precipua finalità di sostenere e garantire i diritti sociali dei cittadini dei diversi Stati membri, secondo appunto il disegno sotteso al costituzionalismo democratico, e anche coerentemente con quanto previsto dall'art. 3 TUEL, secondo cui: «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli [...] Promuove la solidarietà tra gli Stati membri»²³. In altri termini, quindi, secondo gli scriventi, la leva sulla quale agire senza alcun indugio e con grande risolutezza – se si vuole evitare una progressiva disgregazione – è quella di attivare reali e fattivi strumenti di convergenza e di coesione all'interno dell'Unione, non trascurando ovviamente di finanziarli adeguatamente²⁴.

²² In particolare, l'art. 3 terzo comma del TUE, prevede che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale». Ancora, si veda l'art. 151 del Trattato sul funzionamento, il quale sancisce che l'Unione e gli Stati membri, nel promuovere l'occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro, «mettono in atto misure che tengono conto... della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione». Dal combinato disposto emergerebbe la prevalenza di crescita economica, stabilità dei prezzi e competizione sugli obiettivi a cui si cerca di arrivare, evidentemente nella misura del concretamente possibile – come piena occupazione e progresso sociale. Cfr. E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, op. cit., p. 2388. Ancora, M. DOGLIANI – R. BIN – R. MARTINEZ DALMAU, *Il potere costituente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 53 ss. definiscono il deficit democratico dell'Unione Europea come la cambiale che garantirebbe la libertà del mercato.

²³ Tuttavia, come ben rilevato da F. W. SCHARPF, *The double Asymmetry of European Integration: Or why the EU cannot be a social market economy*, MPIfG, working paper, 9/12, pp. 20-39 le difficoltà prodotte dall'integrazione di modelli economici nazionali sempre più eterogenei ha generato delle asimmetrie che rendono estremamente difficoltoso l'instaurarsi di un sistema sociale a livello europeo. Sulla crisi di identità europea e le sue prospettive future vedasi il recente contributo di: G. AMATO – E. MOAVERO MILANESI – G. PASQUINO – L. REICHLIN (a cura di), *The History of the European Union. Constructing Utopia*, Hart publishing, 2018, nonché quello di: S. FABBRINI, *Europe's Future: Decoupling and Reforming. In Europe's Future: Decoupling and Reforming*, Cambridge, 2019. Da ultimo, A. PISANESCHI, *Sovranità finanziaria dello Stato e condizionalità sovranazionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2018, pp. 513 ss. si interroga su quale sia il ruolo da attribuire nei prossimi anni alla UEM ed, in particolare, se questa continuerà ad essere un coacervo di condizionalità (forti, deboli, invisibili o implicite) che “cadono” dall'alto di una organizzazione sovranazionale o se invece potrà diventare il frutto di quella “unione sempre più stretta fra i popoli europei” evocata dai Trattati.

²⁴ In tal senso vedasi: G. COCCO, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Politica del Diritto*, n. 3/2020, p. 336. Secondo tale Autore, in particolare (338) «uno dei principali rimproveri che si può muovere alla «filosofia» economica perseguita in questi anni nelle sedi di Bruxelles è di aver prestato scarsa attenzione alle ricadute sociali dei temi economici che si intendevano affrontare e, parimenti, alla legittimità democratica dei processi che avrebbero dovuto sostenerli, relegando così nel boccascena il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, laddove questi processi sono invece suscettibili di coinvolgere un ulteriore coordinamento delle sovranità nazionali». Ancora, si rimanda altresì al contributo di: A.M. POGGI, *Dove va l'Europa ai tempi del Covid-19: riflessioni in tema di territorio dell'Ue*, in *Federalismi*, n. 19/2020, p. 438 ss.

3. I diritti sociali e le loro forme attuali: evoluzione o involuzione?

Certamente le implicazioni costituzionali della crisi pandemica sono plurime e – in questa sede – difficili da descrivere compiutamente, senza allargare eccessivamente la prospettiva di indagine. In particolare, è doveroso ribadire, limitandosi alle ricadute sui diritti sociali²⁵, la fondamentale di quello alla salute, sia come interesse dell'individuo che quale valore sociale. Si è assistito, negli scorsi mesi, ad un dibattito sull'opportunità di curare tutte le persone affette da COVID-19, teorizzando financo una sorta di opportunità economica alla c.d. immunità di gregge. Ipotesi che sembra, ad oggi, sorpassata dai fatti e, comunque, da escludersi alla luce del dettato costituzionale che, ex art. 32, non ammette selettività nella somministrazione delle cure necessarie²⁶. Inoltre, centrale sarà promuovere il diritto al lavoro in quanto mezzo imprescindibile di emancipazione sociale, puntando su un rinnovamento delle sue forme²⁷ e sullo sviluppo di nuove competenze. In questa ottica si auspica quindi che la crisi pandemica faccia risorgere una considerazione antropocentrica del lavoro, che lo svincoli dal suo recente declassamento a mero fattore produttivo, onde favorire una più compiuta valorizzazione della persona²⁸. Parimenti, si ritiene che compito delle istituzioni sarà quello di rilanciare l'occupazione, anche al fine di realizzare rapporti democratici e socialmente equi. In tal senso sembra preferibile optare per politiche attive del lavoro – da

²⁵ Sul tema vedasi: L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi*, n. 1/2020. Secondo tale Autore, in particolare: «se è chiaro a tutti che il tempo dell'emergenza può distorcere e comprimere il ventaglio di libertà cui le nostre generazioni sono state abituate, è pur sempre desiderabile che, passato il virus, resti lo Stato costituzionale di diritto». In un'ottica più marcatamente sovranazionale, si interroga sul futuro dei diritti sociali nell'ordinamento europeo: E. LONGO, *Il «volto umano» dell'Unione europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, p. 651 ss.

²⁶ Sul tema si rinvia al contributo di: I. CIOLLI, *La salute come diritto in movimento. Eguaglianza, universalismo ed equità nel sistema sanitario nazionale oggi*, Relazione al Seminario "Il diritto alla salute tra equità e sostenibilità. Colloquio sulle forme dell'eguaglianza in sanità", Bergamo, 14 dicembre 2018 in *BioLaw Journal*, n. 2/2019, p. 13 ss.

²⁷ Al riguardo, G. PROSPETTI, *Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale*, in *Rivista del Diritto e della sicurezza sociale*, 2019, p. 507 ss. evidenzia come i tempi stiano mutando sia il sistema del lavoro che quello della previdenza. In particolare, secondo tale Autore, la disoccupazione, concepita come occasionale, in concreto diventa strutturale; la distinzione tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi sfuma nella *digital economy*; le pensioni, da beneficio per sopravvissuti a traguardo che accompagna la vita per decenni.

²⁸ In tal senso vedasi, in particolare: C. BUZZACCHI, *Il lavoro da diritto a bene*, Milano, 2019. Anche secondo A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze Persistenze costituzionali e problemi aperti*, *op. cit.*, p. 708 «il fenomeno della *cellularizzazione* dello status generale di lavoratore, riconducibile alla «logica del capitalismo di mercato», ha generato «una società di classe intrinsecamente basata sulle disuguaglianze e la mercificazione dei lavoratori», cui ha fatto seguito, dal punto di vista delle rivendicazioni, il passaggio dalla «politica di classe» alla «politica delle categorie». Quanto al diritto del lavoro in ambito europeo vedasi, in particolare: M. WEISS, *The future of labour law in Europe: Rise or fall of the European social model?*, in *European labour law journal*, 2017, Vol.8, pp. 344 ss. e S. GIUBBONI, *The rise and fall of EU Labour law*, in *European law journal*, 2018-01, Vol.24 (1), pp. 17 e ss. Si noti, da ultimo, che la stessa Corte Costituzionale, con sentenza n. 150/2020, ha recentemente ribadito come: «i rimedi previsti dalla disposizione censurata [ovvero, l'art. 4 del D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 «Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183»] in ragione dell'inadeguatezza che li contraddistingue, si rivelano lesivi anche della tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.). Tali principi costituzionali, già richiamati da questa Corte nella sentenza n. 194 del 2018 (punto 13. del Considerato in diritto), devono essere ribaditi anche per la giusta procedura di licenziamento, diretta a salvaguardare pienamente la dignità della persona del lavoratore» (considerato in diritto n. 14)

stimolare certamente anche sul lato della domanda – in luogo di misure prevalentemente assistenziali, quali il reddito di cittadinanza. Invero, quest’ultimo sembra configurarsi come uno strumento incapace di mettere in discussione il sistema di produzione e redistribuzione della ricchezza, rendendo invece accettabile, se non consolidando, la crescente precarizzazione e svalutazione del lavoro²⁹. La situazione congiunturale potrebbe allora costituire un’opportunità per rimettere al centro delle relazioni economiche i valori fondativi del nostro patto costituzionale, sviluppando – ad esempio – forme mutualistiche per l’erogazione di prestazioni sanitarie e di welfare, combattendo il lavoro nero e attuando politiche redistributive sul piano fiscale. Proprio quanto a quest’ultimo aspetto, la riforma fiscale preannunciata dal governo Draghi potrebbe costituire un’opportunità per riequilibrare una distribuzione della ricchezza eccessivamente iniqua³⁰ ed alleviare l’eccessiva pressione fiscale sulle persone fisiche. Ancora, appare necessario garantire l’erogazione ai più giovani discendenti dei servizi didattici e formativi. Questo proprio in virtù del ruolo delle istituzioni scolastiche, quali deputate alla crescita culturale, umana, psico-attitudinale e relazionale degli studenti. Per evitare quindi che ai giovani sia precluso, a causa della pandemia, un percorso formativo completo, i pubblici poteri saranno tenuti a non rinunciare al rilancio della didattica, pur compatibilmente con le ragioni di salute pubblica, e quindi impedendo che la distanza impatti eccessivamente sulla qualità della didattica. Solo in questo modo si potrà evitare, mutuando le stesse parole di Draghi nel suo già citato discorso al Senato, che siano le più giovani generazioni³¹ a pagare il prezzo più alto della crisi. Ma, certamente – ad avviso degli scriventi – è l’equità sociale, tema peraltro da sempre caro alla dottrina pubblicistica³², a divenire il valore primario da rilanciare, coerentemente con lo stesso principio costituzionale di eguaglianza sostanziale (ex art. 3 comma 2 Cost.)³³. Invero gli effetti

²⁹ Cfr. A. SOMMA, *Contro il reddito di cittadinanza*, in A. Somma (a cura di) *Lavoro alla spina e welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, 2019, p. 255.

³⁰ Su questo tema si rinvia a: A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianza, persistenze costituzionali e problemi in atto*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, op. cit. p. 707. Secondo tale Autore, esiste una drammatica frattura tra dover essere e essere: il *sollen* dello stato sociale (come progetto di paese), il *sein* della disuguaglianza (nelle sue forme più svariate) [...] Emergono, sempre sul piano generale, disuguaglianze per effetto di una «cattiva eguaglianza»: ai moltissimi poveri e ai pochissimi ricchi (happy few) il neoliberismo ha aggiunto un’assimilazione nella disuguaglianza di ceti sociali diversissimi.

³¹ Sul legame tra il concetto di sostenibilità del debito e quello di responsabilità e solidarietà intergenerazionale si rimanda, in particolare, a: L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico: La responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Cedam, 2021.

³² Si veda, in particolare, G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III – *Dei diritti e dell’eguaglianza*, Napoli, 2009. Ancora, *ex multis* si rinvia a L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 45 ss. secondo cui (65, 66) « per la democrazia la solidarietà è una condizione necessaria; per funzionare la democrazia richiede un sistema di rapporti associativi da cui siano eliminate le antitesi radicali di interessi fra parte e parte della consociazione, poiché la loro presenza renderebbe estremamente ardua la formazione della volontà comune secondo la pacifica dialettica richiesta dal regime democratico. Un ammonimento grave oggi che la solidarietà sfuma e le fratture sociali profonde rendono le “antitesi di interessi” sempre più radicali e, di conseguenza, sempre più difficile la «formazione della volontà comune secondo la dialettica pacifica richiesta dal sistema democratico».

³³ Sul tema si rimanda a: M. CARTABIA, *Cooperazione e mutualità: la Costituzione come storia di popolo*, Ecra, 2019. L’Autrice, Partendo dall’assunto che la Costituzione italiana – a differenza della maggior parte di quelle di altri Paesi – riconosce

della pandemia tendono ad abbattersi soprattutto su soggetti già debolmente protetti. Paradigmatico, ad esempio, il caso degli anziani soli o di coloro che sono particolarmente incisi dalle limitazioni imposte alle libertà fondamentali, quale quella di circolazione. Se, infatti, l'obbligo di stazionare in prossimità alla propria residenza (il c.d. "stare a casa") è certamente funzionale a limitare la diffusione del contagio, nondimeno finisce con acuire le disuguaglianze e le spaccature della nostra società. Si pensi, in particolare, a chi vive in condizioni di disagio e precarietà, senza le tutele garantite da un'occupazione stabile, o alle persone disabili e con malattie gravi che contano sui servizi pubblici di assistenza. Per queste persone le restrizioni imposte possono rivelarsi dei sacrifici intollerabili poiché di forte incidenza sulla qualità delle loro vite. Non vi è, pertanto, alcun dubbio che il COVID-19 rappresenti una seria minaccia per la tenuta socio-economica del Paese tendendo a minare la stessa pace e coesione sociale. Pertanto, i principi del costituzionalismo democratico sociale impongono alle pubbliche istituzioni di garantire che la pandemia non diventi un evento disgregativo, andando ad aumentare ulteriormente le diversità nella distribuzione della ricchezza, a vantaggio di pochi e a discapito di molti. In altri termini, anche in virtù del principio solidaristico espresso dalla Carta (ex art. 2), i poteri pubblici dovranno farsi parte attiva nell'evitare che la pandemia causi ulteriore emarginazione ed impoverimento di quelle classi più deboli in quanto la loro tutela è strettamente legata alle risorse disponibili per finanziare le politiche pubbliche³⁴. La crisi sociale dei valori solidaristici pone infatti, con forza, ai principi contenuti nella Costituzione il problema del loro mantenimento³⁵.

4. Covid-19 e marginalizzazione dell'organo politico-democratico: un'ulteriore prevalenza della dimensione tecnica su quella politica

Da altra prospettiva, comunque connessa, il Covid-19 sta anche determinando un evidente arretramento del ruolo delle istituzioni democratiche nazionali, piuttosto emarginate nella gestione emergenziale della

esplicitamente il valore della cooperazione, ne analizza le fondamenta, l'evoluzione, la funzione sociale e il ruolo futuro e a: F. MODUGNO, *Prerogative (o privilegi?) costituzionali e principio di uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, p. 3969 ss.

³⁴ Secondo T. PIKETTY, *Capital and ideologies*, Harvard, 2020, p. 416 «è stato proprio grazie all'attuazione di politiche di salute ed istruzione pubblica, in combinazione con le nazionalizzazioni e un sistema fiscale improntato alla progressività, che si è pian piano assistito alla riduzione delle disuguaglianze».

³⁵ Cfr. F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999, p. 219. Sul tema si rimanda altresì a: A. JR GOLIA, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper, n. 6/2021. Secondo tale Autore, in particolare, «nell'ordinamento costituzionale italiano la solidarietà si configura come un meta-principio, che ricomprende i precetti costituzionali volti all'integrazione funzional-materiale della comunità politico-sociale verso e attraverso la quale si esprime la portata precettiva della Costituzione stessa». Da ultimo, benché la letteratura sul punto sia vastissima, vedasi: L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, p. 3 ss. secondo cui, 13, «la solidarietà è un principio giuridico oggettivo [corsivo aggiunto] complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell'art. 3».

crisi. In particolare, il Parlamento nazionale si è limitato alla dichiarazione dello stato di emergenza, oppure alla ratifica di provvedimenti assunti dal Governo, vero protagonista istituzionale nell'attuale contesto pandemico. L'esecutivo, infatti, sta esercitando dei rilevanti poteri normativi attraverso l'adozione di numerosi atti secondari, ovvero gli oramai tanto noti, quanto attesi, DPCM³⁶, le cui misure, in costante divenire, sono per l'appunto finalizzate al contrasto della diffusione del virus. Si osservi tuttavia, al riguardo, come il fenomeno della marginalizzazione dei Parlamenti nazionali non sia di certo questione nuova, ma abbia radici storiche³⁷ e fortemente connesse alla crisi di rappresentatività dei partiti³⁸. Questi sono progressivamente divenuti, infatti, sempre più contenitori senza contenuti, in conseguenza (anche, e forse soprattutto) del tramonto delle ideologie che rappresentavano. Proprio tale fenomeno ne ha infatti determinato, unitamente ai mutamenti sociali, una marcata crisi identitaria che oggi si ripropone, alla luce degli sconvolgimenti in atto. A proposito dei già citati corsi e ricorsi di Vico. Ma ciò che interessa rilevare in questa sede è la marcata tendenza, già occorsa nel perdurare della precedente crisi economica, al venir meno della funzione costituzionale della decisione parlamentare³⁹,

³⁶ Al riguardo vedasi, in particolare, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

³⁷ Non è un caso invero che, già fine anni 90, autorevole dottrina riscontrasse l'influenza dei mercati sulla funzione rappresentativa delle istituzioni democratiche nazionali. Vedasi, al riguardo, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, p. 124 ss., K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti nello Stato moderno* (a cura di G. Grasso), *Ius publicum*, p. 2012 e C. CROUCH, *Combattere la postdemocrazia*, tempi nuovi editore, 2020. Restando in tema, ma spostando l'attenzione sul piano filosofico, sono certamente interessanti le osservazioni di E. SEVERINO, *Il tramonto della Politica*, Rizzoli, 2017. Secondo tale Autore, in particolare, «la politica tramonta perché, quando non si rassegna alla propria dipendenza dal capitalismo, si illude di poter guidare il capitalismo, ossia ciò che è destinato al tramonto». In altri termini, nel mondo del Ventunesimo sarebbero esplose tensioni derivanti dal contrasto tra la globalizzazione, e la crisi economica che ne è conseguita, e le istanze locali delle forze del passato. A questi problemi la politica non sarebbe tuttavia stata in grado di offrire soluzioni efficaci: non sul piano internazionale, dove ogni forma di cooperazione tra Stati viene messa in seria discussione, né all'interno dei singoli Paesi, dove ha ceduto all'economia la gestione della società, limitandosi a garantire il funzionamento del mercato».

³⁸ Sul punto sono interessanti le osservazioni di A. S. MILWARD, *The European Rescue of Nation-State*, 2nd Edition, Routledge, 1992. Secondo tale Autore la ricostituzione dello Stato nella forma socialdemocratica, avvenuta alla fine del secondo conflitto mondiale, ha costituito l'espedito che ha consentito la sopravvivenza di un'organizzazione politica completamente delegittimata dai fallimenti resi tragicamente manifesti dal secondo conflitto mondiale. Altrimenti detto, fu proprio il collocamento dei diritti sociali al centro del dibattito pubblico a ricostruire il rapporto tra società e organi politici, ponendo così nuove premesse di rifondazione del sistema partitico. Inoltre, lo stesso processo di integrazione europea, *ab origine*, si è posto quale obiettivo la protezione e benessere della comunità, obiettivo su cui fondare una rinnovata legittimazione politica. Con riguardo alle dinamiche che hanno interessato la comunità europea quanto all'affermazione delle sue "aspirazioni" sociali si rimanda a: S. GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution*, Cambridge University Press, 2006. Tale Autore, da una prospettiva storica, rileva come il sistema dualista, ove agli Stati membri è demandata la tutela del benessere dell'individuo e, nella dimensione europea, il libero mercato favorisce invece lo sviluppo di ricchezza non completamente abbandonata alle dinamiche del capitalismo – sistema noto *embedded liberalism* – avrebbe creato prosperità per i primi trent'anni dalla sua adozione. Invero, la sua funzionalità derivava proprio dalla autonomia degli ordinamenti sociali degli Stati membri dal mercato comune sovranazionale. In seguito, le aporie dell'Unione Europea e le sue asimmetrie sarebbero emerse allorquando il capitale cominciò a liberarsi dai lacci della socialdemocrazia. In tal senso, vedasi, *ex multis*, W. STREECK, *Buying Time. The delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso, 2014.

³⁹ Vedasi, al riguardo, F.R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

stante un progressivo svuotamento delle istanze democratiche, in favore di logiche tecnocratiche. E se, in precedenza, si è assistito alla logica dei vincoli europei, di cui la relativa *governance* economica – tesa alla neutralizzazione del dibattito politico – è espressione, ad oggi questo risulta sostanzialmente appiattito su dati ed indicatori complessi, la cui interpretazione è demandata all’ormai celebre comitato tecnico scientifico (c.d. CTS). Invero, decisioni sostanzialmente politiche, quali il complesso bilanciamento tra restrizioni alle diverse libertà costituzionalmente garantite, tra cui quella personale, di circolazione, religiosa, associativa, economica – da un lato – e tutela della salute collettiva – dall’altro – sono state assunte precipuamente sulla base dell’andamento della curva epidemiologica e, quindi, sulla scorta di valutazioni fondate nell’*expertise*⁴⁰. Ciò ad evidente manifestazione dell’interazione fra diritto e tecnologia, la quale dovrebbe rivestire ogni decisione assunta di una “patina” di oggettività. Tuttavia, allorquando la discrezionalità del decisore politico continui ad essere privata della sua legittimità (ovvero la mediazione di istanze provenienti dal *corpus* elettorale) in virtù di ragioni tecniche – economiche o scientifiche che siano – si inverte un sacrificio del principio democratico rappresentativo con un conseguente svilimento dell’intera assiologia costituzionale

5. Pandemia e sfide future. Solidarietà europea cercasi

Pertanto, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, molteplici sono le sfide che l’attuale pandemia pone quanto alla tenuta dei principi fondanti del costituzionalismo democratico sociale. Se, infatti, il tentativo di arginare la pandemia ha visto una crescente espansione del ruolo dello Stato, sarà necessario valutare la capacità dei poteri pubblici di superare una crisi che questi stentano a governare efficacemente, mantenendo comunque inalterate le proprie finalità. Invero, l’attuale situazione congiunturale sembra fungere da detonatore rispetto a questioni già da tempo aperte e afferenti sia agli spazi residui di rappresentanza politica nazionale che alla sostenibilità dello Stato sociale, come storicamente inteso. Rispetto a tale impostazione dogmatica, si dovrà altresì valutare, dalla prospettiva necessariamente sovranazionale, se la crisi pandemica aprirà spazi (ed, eventualmente, quali) per una revisione degli assetti istituzionali dell’Unione e dei suoi fondamenti ideologici ordo-liberali⁴¹ di modo che, come auspica il

⁴⁰ Peraltro, sul punto, T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta Online*, 1/2020, p.196 rileva come: «alcune delle decisioni politiche finalizzate a garantire il diritto alla salute e volte a ridurre il rischio di contagio possono essere valutate, nei loro contenuti, soltanto in riferimento a conoscenze scientifiche che restano al momento assai contraddittorie e limitate». A tal proposito si pensi a quanto è stato diffuso, contraddittorio ed a volte polemico il dibattito tra i veri protagonisti dell’attuale dibattito pubblico, ovvero i virologi di fama nazionale. Si può ricordare, ad esempio, lo scontro dialettico di qualche mese fa tra il Prof. Palù ed il Prof. Crisanti sull’opportunità di tracciare i soggetti asintomatici.

⁴¹ Secondo M. DANI – A. J. MENENDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, *op. cit.*, p. 312, «la torsione neoliberale del diritto dell’Unione si riscontra anzitutto nella natura delle competenze dell’Unione. In esse gli obiettivi di trasformazione in senso neoliberale sono indicati esplicitamente e anteposti ad altri

senatore On. Bagnai⁴², alla logica sottesa alla costruzione europea della competizione tra Stati membri⁴³ prevalga una più compiuta visione solidaristica, a partire dalla condivisione di un comune ed autentico bilancio europeo, di capienza tale da fronteggiare gli shock asimmetrici e non⁴⁴. Tuttavia – ad avviso degli scriventi – affinché quest’ultimo sia finalizzato (anche) al reperimento per la creazione di un sistema sociale europeo sovranazionale⁴⁵, sarà necessario vagliarne i presupposti, ideologici, in *primis*, e normativi, poi, su cui si reggerà. Invero, è auspicabile che questo non diventi il simulacro della relazione di forza tra Paesi debitori e Stati creditori, come occorso, nella prassi, per altri strumenti europei di contrasto alla crisi finanziaria del 2008 – quale la Procedura per squilibri macro-economici – bensì sia finalizzato alla realizzazione di istanze realmente redistributive⁴⁶. Occorre quindi, rendere la crisi pandemica funzionale

potenziali obiettivi concorrenti il cui perseguimento è precluso o considerato seconda». Si vedano in via esemplificativa gli artt. 119 (2), 145 e 173 TFUE dove si indicano come prioritari gli obiettivi della stabilità dei prezzi, adattabilità della forza lavoro e competitività. Ancora, sul punto, secondo A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell’ortodossia neoliberale*, op. cit., p. 2873 le misure di austerità discenderebbero da un approccio neoliberale alla disciplina dell’ordine economico, il quale confligge, per molti aspetti, con un altro dovere cui riconoscere quantomeno pari rango, ovvero quello concernente il rispetto e la promozione dei diritti sociali, messo a rischio dall’imposizione di politiche di bilancio particolarmente restrittive.

⁴² L’On. Alberto Bagnai, durante la discussione sulla legge di bilancio, in data 30 dicembre 2020, ha affermato la necessità di rivedere le regole della governance economica europea che, a suo avviso, avrebbero distrutto la nostra economia nazionale.

⁴³ Al riguardo, autorevole dottrina ha evidenziato come le istituzioni dell’Unione abbiano trasformato la tutela assoluta della concorrenza e dell’integrità del mercato come loro obiettivo primario, anche a detrimento delle finalità sociali. In coerenza con tale preordinazione, le quattro libertà economiche (merci, persone, servizi e capitali) sarebbero state assurte come nuovo canone di costituzionalità. Vedasi, in particolare, A. J. MENENDEZ, *Constitutional Review, Luxembourg Style: A Structural Critique of the Way in which the European Court of Justice Reviews the Constitutionality of the Laws of the Member States of the European Union*, Contemporary Readings in Law and Social Justice 9(2): pp. 116 e ss., 2017. Sul punto, è altresì stato osservato che grazie all’applicazione congiunta del principio di accesso al mercato ed ad un giudizio di proporzionalità sapientemente adattato alle esigenze del mercato: le libertà economiche – non a caso predicate con i caratteri della fondamentalità e dell’indivisibilità – hanno acquisito uno status normativo rafforzato che permette loro, in caso di conflitto, di prevalere su tutti gli altri interessi. Cfr. C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*, Oxford University Press, 2019, pp. 23 e ss. Da ultimo, sulla indivisibilità delle libertà fondamentali, con specifico al caso peculiare del Regno Unito, vedasi il discorso del negoziatore capo europeo per l’uscita del Regno Unito dalla UE., disponibile all’indirizzo web: <https://ec.europa.eu/commission>.

⁴⁴ Un elemento di significativa differenza tra l’attuale crisi pandemica e quella finanziaria del 2008/2011 riguarda il fatto che la prima ha colpito allo stesso modo tutti gli Stati membri, senza quindi che il suo impatto sia stato differente a seconda della forza dei sistemi economici dei Paesi colpiti. In questo senso, nella conferenza stampa del 28 marzo 2020 il Presidente del Consiglio allora in carica, Giuseppe Conte, ha sottolineato come l’emergenza sanitaria determinasse uno «shock simmetrico in tutti i sistemi economici e sociali degli Stati membri» dell’Unione europea, evidenziando altresì la necessità impellente di un’azione europea comune. Il riferimento è alla conferenza stampa del Presidente Conte del 28 marzo 2020, reperibile sul sito del Governo Italiano Presidenza del Consiglio. Ancora, rispetto alla reazione europea alla crisi finanziaria del 2008, ove vi è stata una costante sottolineatura della individualità dei singoli Stati davanti alle responsabilità di bilancio, si è passati all’Europa come «Unione di cittadini e nazioni che sono colpiti dalla stessa crisi», in cui «tutti devono essere a disposizione dell’altro, sia esso ricco o povero, sia esso dell’est, dell’ovest, del sud o del nord». E’ questo quanto si ricava dal documento Commissione europea (2020), Summer 2020 Economic Forecast – Overview, A Deeper Recession With Wider Divergences, Europa EU, 7 luglio, 143.

⁴⁵ Al riguardo, si rimanda, in particolare, a: S. SCIARRA, *Un triangolo regolativo: diritti, principi, politiche sociali nell’Ue*, in *Il Foro Italiano*, n. 2, 2017, sezione V, pp. 87 e ss.

⁴⁶ Invero, si rinviene, su questo aspetto, una dottrina critica che rileva come: la direzione degli interventi apprestati dall’Unione europea alla crisi Covid-19 e la loro struttura confermano tutte le criticità dell’assetto istituzionale dell’Unione da tempo al centro del dibattito politico, economico e scientifico. A destare notevole preoccupazione è in particolare

al recupero dei valori sociali che la comunità europea, quantomeno nel corso delle sue origini, ha condiviso e conosciuto. Invero lo stesso Piano Barre, predisposto sul finire degli anni Sessanta in seno alla Commissione europea per individuare i principali obiettivi di una politica economica, già allora prevedeva che. «gli Stati in difficoltà dovranno trovare al momento opportuno e senza indugio, presso i partner della Comunità, i finanziamenti che lo aiutino a far fronte alle proprie difficoltà»⁴⁷.

6. La reazione europea alla crisi e i suoi strumenti (I)

La risoluzione dell'emergenza pandemica, in un senso o nell'altro, risulterà quindi funzionale – auspicabilmente – ad un mutamento dello stesso assetto istituzionale europeo. Invero, solo attraverso un'azione sovranazionale coordinata, che trascenda il raggio di azione dei singoli Stati membri, sarà possibile mettere un freno alle conseguenze socio-economiche del COVID-19. Se la necessità di un'azione sovranazionale è ormai fuori discussione, rimane da capire quale carattere essa assumerà, nel senso di una conformazione dell'ordinamento europeo al principio di solidarietà o, invece, in un'ulteriore radicalizzazione dello Stato consolidato⁴⁸ e delle relazioni credito debito interstatali⁴⁹. Al fine di rispondere

l'incapacità dell'Unione di dar seguito concreto all'ideale europeo della solidarietà. Gran parte delle risorse che l'Unione ha in predicato di veicolare alle economie più sofferenti sembrano infatti essere state distribuite non tanto per condividere i rischi connessi ad un evento nefasto come la pandemia, ma nella pura prospettiva di assicurare la tenuta nel breve termine dell'unione economica e monetaria. Non stupisce quindi che il grosso degli interventi risponda ad una logica creditizia, quasi che la massima forma di solidarietà di cui l'Unione è capace oggi sia l'erogazione di un mutuo a tasso agevolato. cfr. M. DANI – A.J. MENENDEZ, *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi CoViD-19*, in *BioLaw Journal*, Special Issue 1/2020, p. 538.

⁴⁷ Questo è quanto riportato Memorandum del 12 febbraio 1969, in Bollettino delle Comunità europee, 1969, Suppl. 3, 3 ss.

⁴⁸ Come spiega Wolfgang Streeck, «l'ascesa dello "Stato consolidato" segue la sostituzione dello Stato fiscale classico, con lo stato del debito, un processo iniziato negli anni '80 in tutte le ricche democrazie capitaliste. Il consolidamento è la risposta contemporanea alla "crisi fiscale dello Stato" prevista già alla fine degli anni '60, quando la crescita del dopoguerra era giunta al termine. Sia l'aumento a lungo termine del debito pubblico che gli attuali tentativi globali di portarlo sotto controllo si sono intrecciati con la "finanziarizzazione" del capitalismo avanzato e con i suoi complessi usi e malcontenti. Il continuo spostamento verso uno stato di consolidamento implica una profonda ricostruzione delle istituzioni politiche del capitalismo democratico del dopoguerra e del suo ordine internazionale, in particolare in Europa, dove il consolidamento coincide con un aumento senza precedenti della scala del governo politico sotto il regime monetario europeo. Unione e la sua trasformazione in un regime di stabilizzazione fiscale asimmetrica» cfr. W. STREECK, *A New Regime*, in D. KING – P. LE GALÈS (a cura di), *Reconfiguring European States in Crises*, 2017, pp. 139 e ss.

⁴⁹ La configurazione dei rapporti fra Stati membri come relazioni di debito e di credito è il portato di una unione economica monetaria asimmetrica. Il blocco dei tassi di cambio ha favorito i sistemi economici che fondavano la loro crescita sull'avanzo da export. Il surplus generato dalle maggiori esportazioni è stato reinvestito in finanziamenti indirizzati alle economie dei paesi periferici, i quali hanno così assistito ad un aumento dei flussi di capitali non collegato ad una reale crescita economica. La precarietà di tali investimenti finanziari venuta a galla con la crisi del 2008. Gli investimenti privati non performanti realizzati dai paesi centrali nei paesi periferici sono stati trasformati in debito pubblico di quest'ultimi, a sua volta trasformato in nuovi prestiti concessi sempre dai primi verso i secondi, dietro condizionalità. L'operazione ha ripulito il rischio degli investimenti errati precedentemente concessi, trasferendo sui paesi periferici l'onere di provvedere all'estinzione dei debiti che hanno generato. Si veda, al riguardo A. J. MENENDEZ, *The Crises of Law and European Crises: From the Social and Democratic rechtsstaat to the Consolidation State of (Pseudo-)technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, Volume 44, N°1, Marzo 2017, p. 56 e ss.

a tale quesito è necessario svolgere un'analisi delle misure adottate dalle istituzioni europee nel contesto della crisi pandemica. Anzitutto, ci si riferisce alle azioni che hanno immediatamente seguito lo scoppio della pandemia, segnatamente: il programma di acquisto di debito per l'emergenza pandemica (PEPP), lanciato dalla BCE, e la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita da parte della Commissione. Successivamente, saranno considerate alcune delle iniziative finalizzate al generale rilancio economico, in particolare: il Meccanismo Europeo di Stabilità (*Pandemic Crisis Support*); il Fondo per la ripresa e la resilienza (*Recovery fund*), quest'ultimo quale parte del più vasto programma *Next Generation Eu*; e, infine, il sostegno temporaneo per attenuare i rischi della disoccupazione in un'emergenza (*Sure*). La prima risposta che il sistema Europa ha offerto è il programma di acquisto per l'emergenza pandemica⁵⁰ (PEPP). Si tratta di una misura lanciata dalla BCE consistente nell'acquisto di titoli di debito pubblico e privato⁵¹ allo scopo di contrastare i gravi rischi a cui il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e le prospettive per l'area dell'euro sono esposti a causa della rapida propagazione del coronavirus⁵². Acquistando il debito pubblico degli Stati, la BCE finanzia i significativi scostamenti di bilancio utilizzati per sostenere le misure di contenimento del virus a dei tassi di interesse inferiori rispetto a quelli richiesti dai mercati. Diversamente, i Paesi con un basso tasso di crescita avrebbero incontrato notevoli difficoltà nel finanziamento delle misure anti-Covid. Da un punto di vista formale, l'azione è giustificata in riferimento ai tradizionali obiettivi di stabilizzazione dei prezzi e del mantenimento del tasso di inflazione intorno al 2%⁵³. Da un punto di vista sostanziale, acquistando il debito emesso dagli attori pubblici e privati la BCE si comporta come prestatore di ultima istanza, incidendo sulla determinazione del livello dei tassi di interesse dei debiti sovrani nei mercati finanziari e operando una mutualizzazione del debito. Tale funzione è corroborata dal fatto che il PEPP non fissa un tetto all'acquisto di debito pubblico per

⁵⁰ La misura è stata annunciata con il Comunicato stampa del 18 Marzo 2020, disponibile su www.bancaditalia.it, e successivamente prevista dalla Decisione 2020/440 della BCE.

⁵¹ Al secondo paragrafo del primo articolo della Decisione 2020/440 della BCE viene precisato che “il programma consente l'acquisto dei seguenti titoli: a) titoli di debito negoziabili idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2020/188 della Banca centrale europea (BCE/2020/9) e in conformità alle disposizioni della stessa; b) obbligazioni societarie e altri strumenti di debito negoziabili idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2016/948 della Banca centrale europea (BCE/2016/16) e in conformità alle disposizioni della stessa; c) obbligazioni garantite idonee nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2020/187 della Banca centrale europea (BCE/2020/8) ed alle disposizioni della stessa; d) titoli garantiti da attività (ABS) idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2015/5 della Banca centrale europea (BCE/2014/45) ed in conformità alle disposizioni della stessa”.

⁵² La dotazione originariamente prevista per il programma era di 750 miliardi, secondo quanto previsto dall'articolo 1, paragrafo 1, Decisione 2020/4040 della BCE. Successivamente, con i comunicati stampa del 4 giugno 2020 e del 10 dicembre, disponibili al seguente indirizzo web: www.ecb.europa.eu/press, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di incrementare il programma prevedendo, rispettivamente, un aumento della sua capacità di 500 e 600 miliardi. Pertanto, la sua dotazione definitiva ammonta dunque a 1850 miliardi di euro. Inoltre, con la conferenza stampa dell'11 marzo 2021, disponibile all'indirizzo web: www.ecb.europa.eu/press il Consiglio direttivo ha annunciato che il programma si protrarrà fino a Marzo 2022, e, in ogni caso, fino a quando non si riterrà conclusa la fase critica dell'emergenza pandemica.

⁵³ Art. 127 TFUE.

emittente e le acquisizioni non devono essere effettuate in stretta proporzione alla percentuale di partecipazione degli Stati al capitale della BCE⁵⁴. Complessivamente considerato il programma di acquisto per l'emergenza pandemica genera un temporaneo trasferimento di ricchezza che non prevede quale contropartita aggiustamenti di spesa che potrebbe divenire definitivo nel caso in cui gli Stati non riuscissero a rimborsare i prestiti. La misura, dunque, aggiunge certamente un tassello importante nella riconfigurazione solidaristica dei rapporti tra Stati Membri; tuttavia, notevoli dubbi permangono sulla sua legittimità. Invero, già in passato, alla BCE è stato contestato di adottare decisioni che vanno oltre le competenze attribuite dai Trattati. La probabilità che il programma venga arrestato e sottoposto nuovamente a scrutinio della Corte Costituzionale tedesca, così divenendo un sequel della saga Gauweiler⁵⁵ e Weiss⁵⁶, non è del tutto aleatori.

⁵⁴ In questo senso, per ulteriori approfondimenti, vedasi: M. DANI – E. CHITI – J. MENDES – A. J. MENÉNDEZ-H. Schepel- M. Wilkinson, *It's the political Economy...! A moment of truth for the Eurozone and the Eu*, in *International Journal of Constitutional Law*, 19/2021, p. 6.

⁵⁵ Nel 2013, la Corte Costituzionale tedesca decideva di esercitare il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, con riferimento ad omissioni degli organi costituzionali interni e, più nel dettaglio, in difesa delle prerogative della democrazia a livello statale e dello Stato di diritto (o più esattamente del *Rechtsstaat*). In particolare, le controversie vertevano sul programma *Outright Monetary transactions* (OMT) di acquisto diretto della BCE di titoli di Stato a breve termine, finalizzati a sostenere i Paesi in difficoltà economica grave e conclamata. Ad avviso dei ricorrenti, il programma presentava due criticità: 1) eccedeva la competenza della BCE, violando il principio di attribuzione; 2) eludeva il divieto di monetizzazione del debito pubblico degli Stati previsto all'articolo 123 TFUE. Tali violazioni, incidendo sul diritto di voto e la responsabilità fiscale dello Stato, avrebbero costituito minaccia al nucleo duro del contenuto normativo che caratterizza l'identità costituzionale tedesca. I ricorrenti chiedevano quindi alla Banca centrale tedesca di ritirarsi dal programma, nonché al Parlamento e al Governo tedesco di mettere in atto tutte le azioni necessari per opporvisi. Con sentenza del 14 gennaio 2014, il *Bundesverfassungsgericht* rimetteva quindi la questione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Quest'ultima, con la sentenza Gauweiler del 16 giugno 2015, respingeva tuttavia le eccezioni, ritenendo che il programma OMT deve essere considerato un'operazione di politica monetaria rientrando quindi nella competenza della BCE e, financo elaborando una più compiuta definizione di politica monetaria, in quanto assente nei Trattati. Secondo i giudici di Lussemburgo, in particolare, per identificare un'azione di politica monetaria è necessario considerare: 1) gli obiettivi assegnati alla BCE; 2) gli strumenti di cui si dispone nelle fonti di diritto primario e secondario; 3) l'effetto. Sul tema, la letteratura è sterminata. Si rimanda, in particolare, *ex multis*, A.J. MENÉNDEZ, *Los pilares del Derecho Sustantivo de la Unión: Derecho Económico; Ciudadanía; Seguridad, Justicia e Interior*, in Tirant Lo Blanch (a cura di) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Volumen I, segunda edición, 2018, pp. 156 e ss.

⁵⁶ Con ordinanza del 18 luglio 2017, la Corte Costituzionale Tedesca si rivolgeva alla Corte di Giustizia, tramite altro rinvio pregiudiziale, ai fini di sottoporre una questione interpretativa riguardante una serie di decisioni della BCE relative al Programma di acquisto di titoli pubblici sui mercati secondari. In particolare, il contenzioso verteva sul contributo apportato dalla Banca federale tedesca all'attuazione di dette decisioni, nonché sull'asserita inerzia del Governo federale e del Parlamento in materia. Oggetto di interpretazione riguardava quindi il fatto che le summenzionate decisioni della BCE costituissero, nel loro insieme, atti *ultra vires*, tali da violare la ripartizione delle competenze Stato-Unione in materia di politica economica e di politica monetaria – come disciplinate dall'articolo 119 TFUE – oltre che l'articolo 123 TFUE, il quale vieta la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle stesse banche centrali degli Stati membri. Venivano quindi in rilievo, rispetto alla prospettata questione, il principio democratico, come sancito dal Grundgesetz, e, di riflesso, la stessa identità costituzionale tedesca. Con sentenza dell'11 dicembre 2018 (Weiss), la Corte di giustizia, dinanzi al quesito posto dalla Corte Costituzionale tedesca, respingeva in toto i dubbi riguardanti la asserita violazione competenziale e confermando quindi la validità degli atti adottati dalla BCE. In seguito, come noto, in data 5 maggio 2020, nel corso della crisi pandemica, la Corte Costituzionale tedesca decideva sulle istanze dei ricorrenti, pronunciando tuttavia una decisione non allineata all'orientamento interpretativo fornito dalla Corte di Giustizia. In particolare, statuiva che le decisioni della BCE sono atti *ultra vires* ed, in particolare, asserendo che: «la legge *ultra vires* non deve essere applicata in Germania e

7. La reazione europea alla crisi e i suoi strumenti (I)

Strettamente connessa all'acquisto del debito da parte della BCE è la sospensione della vigenza del Patto di Stabilità e Crescita⁵⁷. L'aumento del debito, seppur garantito dalla BCE, avrebbe potuto essere paralizzato dalla paura di incorrere in una procedura per deficit eccessivo. La sospensione delle regole fiscali riconfermata per il 2021 e auspicata per il 2022⁵⁸ sta per ora dando ossigeno agli Stati, consentendo loro di incrementare la spesa pubblica. Tuttavia, in chiave futura, occorre interrogarsi su cosa accadrà allorché il Patto tornerà nella sua piena vigenza. La Commissione ha infatti precisato che «la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del Patto di stabilità e crescita e consentirà alla

non ha effetto vincolante nei confronti degli organi costituzionali, delle autorità amministrative e dei tribunali tedeschi. Questi organi, tribunali e autorità non possono partecipare né allo sviluppo né all'implementazione, esecuzione o operatività di atti ultra vires. Ciò vale in genere anche per la Bundesbank, tanto più che è chiamata a consigliare il governo federale in materia di politica monetaria ai sensi della (para. 234)». In questo senso, quindi, nella sua decisione del 5 maggio, il Bundesverfassungsgericht si dimostra un giudice oramai incline, con le sue Urteilsverfassungsbeschwerden, a rimproverare gli altri attori giurisdizionali che esercitino in modo inappropriato la loro funzione, sotto un profilo costituzionale. Pertanto, la Corte di Giustizia, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, diventa così di fatto giudicabile nel suo processo argomentativo

La pronuncia ha sollevato un dibattito sterminato in dottrina. Si vedano, *ex multis*, i seguenti contributi critici: L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: percorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 425 e ss.; G. REPETTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: nuovi equilibri? La violazione congiunta dei diritti nazionali e della Carta Ue*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/ 2020, pp. 329 e ss.; P. FARAGUNA, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: Quantitative Easing incostituzionale per difetto di motivazione della proporzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, pp. 429 e ss.; G. DELLE DONNE, *Il controllo formale sul trasferimento di diritti sovrani: un ulteriore arricchimento dello strumentario del Bundesverfassungsgericht*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/2020, p. 442; A. GUAZZAROTTI, *Neutralità va cercando, ch'è sì cara!* Il Tribunale costituzionale tedesco contro la politica dei programmi di quantitative easing della BCE, in *DPCE Online*, 2/2020, p. 2811 ss.; D. U. GALETTA, *Karlsruhe über alles? Il ragionamento sul principio di proporzionalità nella pronuncia del 5 maggio 2020 del BVerfG tedesco e le sue conseguenze*, in *Federalismi*, n. 16/2020; A. SOMMA, *Democrazia e mercato ai tempi del coronavirus. La Corte di Karlsruhe e la difesa a senso unico dell'ortodossia neoliberale*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, pp. 2869 e ss.; O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE Online*, n. 2/2020, pp. 2741 ss.; J. ZILLER, *L'insopportabile pesantezza del giudice costituzionale tedesco. Sulla sentenza della Seconda Sezione della Corte costituzionale federale tedesca del 5 maggio 2020 relativa al programma PSPP della Banca centrale europea*, in *ais due.eu*; R. ADAM, *Il controlimito dell'"ultra vires" e la sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020. Nota a sent. "BVerfG" (Corte Costituzionale Tedesca) 5 maggio 2020 n. 2 BvR 859/15 (Germania)* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, fasc. 1, pp. 9 e ss.; A. BARAGGIA - G. MARTINICO, *Who is the Master of Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe*, in *Ordines*, n. 1/2020; F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 2/2020, pp. 167 e ss.; E.C. RAFFIOTTA., *La Banca centrale europea a dieci anni dal Trattato di Lisbona tra emergenze e la ricerca di un'identità*, in *Federalismi*, 19/2020; A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2020; A. CIANCIO, *The 5 May 2020 "Bundesverfassungsgericht" Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to break the toy or a new starting point for the Eurozone?*, in *Federalismi*, n. 16/2020; M.P. CHITTI, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Quantitative Easing avvia il processo di "disintegrazione europea" o per una vera fiscalità dell'Unione europea?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2020, pp. 257 e ss.; L. BINI SMAGHI, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca contro la BCE è infondata*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3/4 2020, pp. e 285 ss.; M. CLARICH, *Corte costituzionale tedesca, Corte di giustizia dell'Unione europea e Banca centrale europea, ovvero oportet ut scandala eveniant*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* n. 3/4 2020, pp. 347 e ss.

⁵⁷ *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*, 23 Marzo 2020, Press release 173/20; *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*, Brussels 20.03.2020, COM (2020), 123 final.

⁵⁸ Così come da intervista al Presidente dell'European Fiscal Board Niels Thygesen, (a cura di Fabio Masini) per il Corriere della Sera, 26 ottobre 2020.

Commissione e al Consiglio di intraprendere le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, allontanandosi dai requisiti di bilancio che normalmente si applicherebbero»⁵⁹. L'eccessivo indebitamento in cui si trovano molti Stati membri della zona euro⁶⁰ induce a ritenere improbabile che, quantomeno nel prossimo futuro, si consideri come infrazione il superamento delle soglie del Patto. Tale circostanza potrebbe favorire altresì il consolidamento di una volontà politica più allargata per la riforma del Patto stesso⁶¹. Nondimeno, rispetto all'attuale diritto europeo vigente, che forma di aiuto potranno fornire le istituzioni dell'Unione ove un Paese membro debitoriamente esposto debba chiedere aiuto? E, più nello specifico, ci si troverà nuovamente di fronte a delle operazioni di finanziamento impropriamente definite come azioni di solidarietà⁶²? Il Patto di Stabilità e Crescita pende come una “spada di Damocle” sulle azioni degli Stati Membri, i quali sono nondimeno chiamati a supportare i propri cittadini e allo stesso tempo a rilanciare la crescita delle proprie economie. In questo paragrafo si considerano gli strumenti adottati dall'Unione in una fase successiva in quanto atti a sostenere investimenti in sanità, in settori considerati strategici per la ripresa e per la lotta alla disoccupazione. In

⁵⁹ Ultimo paragrafo comunicato stampa del 23 marzo 2020 della Commissione.

⁶⁰ La stima del deficit/PIL degli Stati Membri, calcolata dalla Commissione per il 2020, riporta i seguenti dati: Italy 11.10%; UK 10.70%; Spain 10.30%; Estonia 10.10%; France 9,9%; Poland 9,50%; Slovakia, 8.50%; Austria 8%; Denmark 8%; Belgium 7.50%; Latvia 7.30%; Finland 7.20%; Slovenia 7.20%; Germany 7%; Lithuania 6.90%; Croatia 6,80%; Malta 6.70%; Portugal 6.50%; Greece 6.40%; Holland 6.30%; Ireland 5.60%; Sweden 5.60%; Hungary 5.20%; Czechia 5.10%; Luxembourg 4.80%; Cyprus 4.30%; Bulgaria 3.10%. I dati sono stati estratti dall'intervento di A. Estella, *Eu Fiscal Policy in the Midst of the Pandemic or should the Exception become the rule?*, presentato per i seminari settimanali del Center of European Legal Studies dell'università di Cambridge e disponibile su Weekly seminar series | Centre for European Legal Studies.

⁶¹ Per un approfondimento sulla proposta Blanchard si veda il commento di M. DANI – A. MENENDEZ – J. MENDES – D. GUARASCIO, apparso su editorialedomani.it del 11 marzo 2021, secondo cui ove si seguisse tale proposta si rischierebbe di tornare al sistema tolemaico rispetto alla questione del debito e alla sostenibilità. Quello che serve, invece, secondo gli Autori, è mediare tra diverse linee di politica economica e a decidere dovrebbero essere parlamento europeo e Ecofin. La responsabilità politica è anche il tema che ci induce parte della dottrina a dissentire riguardo alle procedure previste per l'applicazione del limite europeo alla politica fiscale demandate a procedure di infrazione o corte di giustizia. Non sarebbe più, invero, il tempo di eludere le domande fondamentali sull'assetto istituzionale europeo, bensì di rispondere ad esse.

⁶² Lo schema dell'assistenza finanziaria condizionata (vale a dire concessa dietro l'attuazione di riforme strutturali prevalentemente indirizzate ad una drastica riduzione della spesa pubblica e dei servizi sociali) è il paradigma con il quale l'Unione ha affrontato la crisi finanziaria del 2008. La stretta condizionalità è stata prevista per “aggirare” l'ostacolo del non *bail-out* prevista all'articolo 125 del TFUE, dove è sancito il principio della stretta responsabilità nazionale della fiscalità e dei debiti. L'assistenza, vietata dall'articolo 125, viene concessa con condizionalità e, sulla scorta dell'articolo 122, il quale permette interventi finanziari informati da uno “spirito di solidarietà”, laddove uno Stato si trovi a dover affrontare una situazione del tutto eccezionale e fuori dal suo controllo. Al riguardo, parte della dottrina osserva come l'assistenza finanziaria condizionata, se considerata al di là degli artifici interpretativi è difficilmente conciliabile sia con quanto disposto dai summenzionati articoli. Invero, l'assistenza finanziaria, anche ove concessa con condizionalità minime, comporta sempre l'assunzione del rischio di una possibile insolvenza dello Stato che, laddove si verificasse, comporterebbe un trasferimento del debito dallo Stato debitore a quelli creditori. Allo stesso tempo, un prestito, sia pure con condizionalità, difficilmente può essere considerato un'azione intrapresa per spirito di solidarietà. In questo senso vedasi, in particolare: A.J. MENENDEZ, *The Crisis of Law and European Crises: From the Social and Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo) technocratic Governance*. *op. cit.*, pp. e 56 ss; ancora, sul tema, si rimanda a: C. PINELLI, *Conditionality and economic constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2019, pp. 22 e ss.

data 8 maggio 2020⁶³, l'Eurogruppo ha reso noto l'adozione del Pandemic Crisis Support, volgarmente noto come MES pandemico. Si tratta di uno strumento che, sfruttando le istituzioni del Meccanismo Europeo di Stabilità⁶⁴, mette a disposizione di tutti gli Stati membri della zona Euro una linea di credito, soggiacente alla sola condizione di essere indirizzata ad un investimento diretto o indiretto relativo alle spese sanitarie da sostenere per la prevenzione e la cura del Covid-19⁶⁵. Certamente, un prestito non può essere considerato uno strumento idoneo a generare solidarietà. Tuttavia la mancanza di condizionalità, ovvero di pesanti riforme strutturali da avviare al fine di ottenere la concessione del prestito, potrebbe essere considerata come la manifestazione della volontà di imprimere un cambio di rotta rispetto alla vecchia logica del *do ut facias* che ha determinato la sostanziale destrutturazione dei sistemi sociali dei Paesi che in passato vi hanno aderito⁶⁶. Le numerose perplessità che si erano addensate sulle

⁶³ Le conclusioni dell'Eurogruppo sono disponibili su: [Consilium - European Union](#).

⁶⁴ Come prevede l'articolo 1 del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), il MES è un'istituzione finanziaria di diritto internazionale che ha l'obiettivo "di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri (art.3)". Grazie a tale istituzione, gli Stati che hanno sottoscritto il trattato, possono accedere a dei meccanismi di assistenza finanziaria "ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto (art 12)". Gli strumenti attraverso i quali l'assistenza può materializzarsi sono: l'assistenza finanziaria precauzionale, come linea di credito condizionale precauzionale o come linea di credito soggetta a condizioni rafforzate (art.14); l'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie per un membro del MES (art.15); prestiti (art. 16); meccanismi di sostegno al mercato primario e secondario (artt. 18, 19). La procedura per la concessione del sostegno alla stabilità prevede la sottoscrizione di un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria (art. 13, paragrafo 3). Le condizioni generalmente previste dal protocollo, meglio conosciuto come *Memorandum of Understanding*, prevedono generalmente un forte taglio della spesa pubblica con contestuale aumento delle imposte indirette delle tariffe e dei prezzi pubblici; un programma di privatizzazioni finalizzate ad ottenere risorse per la riduzione del debito pubblico; svalutazione interna, aumento delle rendite da capitale mediante la riduzione dei salari.

⁶⁵ Sul tema si veda, in particolare: F. SALMONI, *L'insostenibile leggerezza del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica* in *Federalismi*, 20/2020, pp. 280 e ss.; e M. DANI – A.J. MENENDEZ, *Le ragioni di un rotondo NO al MES*, 3 Aprile, 2020 in *La Costituzione.info*; G. ANTONIELLI – A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi*, n. 34, 2020; G. ANTONELLI, *Dal contenimento della crisi ad una innovazione strutturale dell'Europa unita*, in *Federalismi*, n. 19/2020; A. SOMMA, *Dal Coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra paesi europei*, in *Economiaepolitica.it*, Aprile 2020. A. STIRATI, *Analisi macroeconomica, prospettive italiane ed una valutazione di Mes pandemico e Recovery Fund*, in *Economiaepolitica.it*, Luglio 2020.

⁶⁶ Sul tema si rimanda a: F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, 2020. Inoltre, secondo D. PASQUINUCCI – L. VERZICHELLI, *L'euroscetticismo decostruito. La complessità della critica all'integrazione europea*, in D. PASQUALUCCI – L. VERZICHELLI, (a cura di), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Bologna, 2016, p. 36, «perché questa Europa, l'Europa dell'Unione economica e monetaria, del mercato unico, della libera concorrenza a tutti i costi, del principio di condizionalità e del pareggio di bilancio, come abbiamo purtroppo potuto dolorosamente constatare, non ha funzionato e non potrà mai funzionare. Anzi, rischia di diventare un pericoloso alibi per coloro che puntano esclusivamente alla destrutturazione dell'Unione, nel nome di un non meglio identificato spirito nazionalistico. Invece, il processo di integrazione europea inveratosi sino ad oggi può e deve essere soggetto ad «una critica non ideologica né aprioristica», da esercitarsi «contro la forma concreta che quel processo ha assunto», purché si dimostri che «un'altra via' era ed è possibile».

condizionalità⁶⁷ dovrebbero esser state dissipate con l'intervento esplicativo di Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni⁶⁸: ma quale forza giuridica può avere una lettera di intenti politici su un trattato internazionale⁶⁹? Allo stato attuale, posto che il trattato sul MES continua ad essere comunque vigente nei medesimi termini, sembra potersi affermare che, affidarsi ad uno strumento di soft-law, significhi «rinunciare alla sicurezza giuridica e rimanere in balia dell'altrui benevolenza⁷⁰». Il piano per la ripresa comprende altresì Next Generation EU⁷¹, il quale prevede 750 miliardi per la promozione di investimenti in settori specifici considerati strategici per la ripresa e la transizione economica. La voce più consistente degli investimenti è quindi rappresentata dal dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery Fund) a cui sono destinati 672,5 miliardi. L'obiettivo generale di tale strumento è promuovere la coesione

⁶⁷ Già in data 20 Marzo 2020, parte della dottrina evidenziava che al fine di incorporare il memorandum of understanding all'interno del diritto UE, la cui sottoscrizione non è in discussione, così come prevede l'articolo 7 del Regolamento 472/2013, la Commissione e lo Stato che chiede assistenza sottoscrivono un programma di aggiustamento macroeconomico dello stesso contenuto del memorandum. Tale programma, potendo pure prevedere inizialmente delle condizioni meno stringenti a causa della pandemia, non è affatto imm modificabile. Nel caso infatti in cui si verificano degli scostamenti significativi delle previsioni macroeconomiche, la Commissione, d'intesa con la BCE, e dal caso con l'FMI, e con lo Stato interessato valuta le modifiche necessarie da apportare. La possibilità che si possa verificare uno scostamento di tali previsioni macroeconomiche in un contesto così incerto come quello generato dalla pandemia, sottolinea Dani, non è del tutto remota. Lo Stato potrebbe facilmente trovarsi nella necessità di negoziare o subire una modifica delle condizioni del prestito. Vieppiù che divenendo il memorandum un atto di diritto europeo, la sua legittimità e la sua eventuale contrarietà ai diritti fondamentali diventerebbe affare della Corte di Giustizia che già in due occasioni, *Ledra Advertising e Florescu*, si è mostrata compiacente nei confronti delle condizionalità. Il riferimento è, nello specifico, a: M. DANI, *MES: rischio di condizionalità differita?*, 20 Marzo 2020, disponibile su asimmetrie.org. Sul rapporto del Trattato MES con le Costituzioni nazionali e la disciplina contenuta nel TFUE, con particolare attenzione ai profili di incostituzionalità già fatti valere in Germania vedasi, in particolare, A. MANGIA, *Il Trattato Mes, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in MANGIA (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia 2020, p. 11 e ss.

⁶⁸ Nella lettera si precisa che la Commissione si impegna a non applicare o, alternativamente, a dare una interpretazione benevola a tutte le norme del regolamento 472/2013 che destano maggiore preoccupazione. La sorveglianza rafforzata rimane ma solo al fine di verificare il rispetto del vincolo di destinazione alle spese sanitarie dirette e indirette. Non si avranno missioni ispettive delle istituzioni, né raccomandazioni del Consiglio ex art. 3, comma 7. Si esclude altresì la possibilità di trasformare il *memorandum of understanding* iniziale in un programma di aggiustamento macroeconomico, così come esclusa è la possibilità di richiedere misure correttive durante la sorveglianza successiva al programma.

⁶⁹ Sul tema vedasi: E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, CEDAM, 2008.

⁷⁰ Autorevole dottrina mette in guardia sulle ragioni dell'estrema precarietà dell'utilizzo di uno strumento di *soft-law* nel caso del supporto alla crisi pandemica, evidenziando che le condizioni vantaggiose promesse dalle istituzioni europee potrebbero non essere gradite da altri attori (al *Bundestag* in particolare) chiamati dal regolamento del trattato sul MES ad approvare gli esborsi. Inoltre, non è difficile immaginare che qualora il *Bundestag* dovesse approvare il finanziamento, la sua azione potrebbe divenire oggetto di un ricorso di fronte al Tribunale costituzionale federale tedesco dagli stessi ricorrenti che da anni sono impegnati in una lotta senza quartiere a difesa di una lettura rigorista dei trattati europei. A quel punto, la sterilizzazione del regolamento 472/2013 per via di *soft-law* reggerebbe al vaglio occhiuto dei giudici tedeschi potrebbe deflagrare. Sul punto, in particolare, M. DANI – A.J. MENENDEZ, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in laCostituzione.info, maggio 2020.

⁷¹ Next Generation EU è uno strumento temporaneo per la ripresa economica di importo pari a 750 miliardi di euro, finalizzato a contribuire a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus. Obiettivo è invero quello di creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future. Il programma prevede quindi la messa a disposizione tale ripartizione della summenzionata somma: dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza 672,5 miliardi di euro di cui prestiti 360 miliardi di euro di cui sovvenzioni 312,5 miliardi di euro; REACT-EU 47,5 miliardi di euro; Orizzonte Europa 5 miliardi di euro; Fondo *InvestEU* 5,6 miliardi di euro; Sviluppo rurale 7,5 miliardi di euro Fondo per una transizione giusta (JTF) 10 miliardi di euro RescUE 1,9 miliardi di euro.

economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e la capacità di adattamento degli Stati membri, mitigando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verdi e digitali, contribuendo in tal modo a ripristinare il potenziale di crescita delle economie dell'Unione, favorendo la creazione di posti di lavoro all'indomani della crisi COVID-19 e, infine, promuovendo la crescita sostenibile⁷². Il finanziamento del fondo deriverebbe dall'emissione di prestiti sui mercati finanziari da parte della Commissione a nome dell'Unione. Sembra dunque trattarsi di uno strumento innovativo, soprattutto se si considera la parte erogabile come sovvenzione: i prestiti emessi dall'Unione favorirebbero infatti un trasferimento di risorse, al di fuori dalla logica contributiva e con responsabilità collettiva. L'impianto, dunque, parrebbe, prima facie, avvicinarsi ad uno schema solidaristico.

Nonostante ciò, alcuni dettagli ci invitano a frenare l'entusiasmo e a procedere con maggiore cautela. In particolare, la prima criticità riguarda la temporaneità del fondo; perché infatti un rapporto di solidarietà possa instaurarsi correttamente e convincere i Paesi aderenti, nonché i loro consociati, della sua efficacia e dei suoi benefici dovrebbe necessariamente perdurare nel tempo. Inoltre, altro fondato timore sulla sua concreta funzionalità deriva dal suo ancoramento ad un principio condizionalistico⁷³. Invero, dalla proposta di regolamento si evince chiaramente che i piani che gli Stati saranno tenuti a presentare per ricevere il sostegno finanziario, saranno valutati tenendo conto del rispetto dei parametri dettati dalle tradizionali norme sulla fiscalità⁷⁴. Infine, per attenuare le pesanti ricadute della crisi sui livelli occupazionali, la Commissione ha istituito una forma di cassa integrazione, ovvero il sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). Si tratta, ancora una volta, di un meccanismo di assistenza finanziaria temporaneo volto a consentire il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e, pertanto, a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché a finanziare determinate misure di carattere sanitario nei luoghi di lavoro⁷⁵. Sul punto, Stefano

⁷² Articolo 4, paragrafo 1 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

⁷³ A. SOMMA, *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, disponibile su Sinistrainrete, 30 luglio 2020.

⁷⁴ Il paragrafo 2, dell'articolo 16 prevede che "nel valutare il piano di recupero e resilienza e nella determinazione dell'importo da assegnare allo Stato membro interessato, la Commissione tiene conto delle informazioni analitiche sullo Stato membro interessato disponibili nel contesto del semestre europeo". Sul punto, A. SOMMA, *Come il MES. Anche il recovery fund ha la sua condizionalità*, *op. cit.* osserva che «il semestre europeo è una complessa procedura volta a imporre uno stretto coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio dei Paesi membri, che formalmente sono di loro competenza, ma che di fatto sono fortemente condizionate a convergere verso gli obiettivi stabiliti dal Patto di stabilità e crescita. In questo modo anche il Fondo per la ripresa diviene un espediente concepito per ottenere un simile risultato».

⁷⁵ Art 1, paragrafo 2, Regolamento 2020/672 del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. Per accedervi è necessario che la spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche programmata dello Stato abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi

Giubboni⁷⁶ osserva come anche rispetto a questo strumento la parola solidarietà venga utilizzata impropriamente. Invero, più correttamente si dovrebbe qualificare come un'operazione finanziaria, un prestito, come tale ontologicamente estraneo alle logiche solidaristiche. La strategia di fondo del SURE ricalca quella di altri strumenti di assistenza europei: gli Stati si avvantaggiano del più basso tasso di interesse che può ottenere l'Unione con l'emissione di titoli sui mercati, nell'invarianza del bilancio europeo. Inoltre, essendo l'attivazione del fondo rimessa alla costituzione, su base volontaria, del 25% delle garanzie sul prestito, è molto probabile che a contribuirvi saranno solamente gli Stati membri interessati al suo utilizzo. Solo infatti dove si obbligassero anche gli Stati membri che non hanno un interesse diretto ad attingere a tale fondo, si realizzerebbe una forma di mutualità tra Stati Membri⁷⁷.

8. Un'Europa (ancora) “senza nocchiere”: osservazioni conclusive sulle implicazioni costituzionali ed istituzionali della seconda grande crisi dell'ultimo secolo

Il contributo intende quindi evidenziare, in conclusione, come la crisi pandemica incida su un assetto istituzionale – sia a livello nazionale che europeo – che già stentava a mantenere inalterati i presupposti dello Stato democratico sociale e, in particolare, il principio solidaristico. Come noto, infatti, a livello sovra-nazionale l'integrazione negativa del mercato unico⁷⁸ unitamente alle politiche che hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo del sistema monetario⁷⁹ hanno, nei fatti, determinato un'erosione

di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di COVID-19 (art. 3).

⁷⁶ S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati Membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa di integrazione europea*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/ 2020, p. 424.

⁷⁷ S. GIUBBONI, *In uno spirito di solidarietà tra gli Stati Membri... Noterella polemica sulla proposta della Commissione d'una cosiddetta cassa di integrazione europea*, *op. cit.*, p. 429.

⁷⁸ Come noto, la sentenza *Cassis de Dijon* ha aperto la strada dell'integrazione negativa e del mutuo riconoscimento. Da quel momento in poi (grazie anche al consolidamento avvenuto con l'Atto unico Europeo nel 1986), l'integrazione del mercato ha infatti smesso di essere un processo guidato dalla volontà politica degli Stati di armonizzare le normative nazionali (integrazione positiva) divenendo il risultato delle controversie presentate alla Corte di giustizia volte ad ottenere il riconoscimento della normativa più competitiva e meno restrittiva. Ciò ha determinato un'enorme pressione sui diritti sociali e sulle stesse materie di competenza esclusiva degli Stati. Sul tema si veda A. HINAREJOS, *Free Movement Federalism and Institutional Choice: A Canada- Eu Comparison*, in *Cambridge Law Journal*, 71(3), November 2012, pp. 537 e ss. Sul tema si rimanda altresì a: V. SPEZIALE, *Il “diritto dei valori”, la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2109.

⁷⁹ Il collegamento tra le regole che governano l'Unione monetaria e l'erosione dei diritti sociali all'interno degli Stati è un argomento piuttosto discusso in dottrina. Maurizio Ferrera spiega come il mercato unico e l'Unione monetaria abbiano completamente “incapsulato” passo dopo passo le istituzioni del *welfare*, imponendo loro vincoli esogeni e creando tensione generale fra solidarietà su scala nazionale e integrazione economica. Tale tensione generale si articola a sua volta in quattro sotto-tensioni: 1) tensione tra dimensione economica e dimensione sociale causata dal fatto che la *governance* europea favorisce la prima; 2) tensione creata dal funzionamento dell'Eurozona che contrappone l'Europa del nord all'Europa del sud (ovvero creditori e debitori); 3) tensione tra sistemi sociali più solidi e sistemi sociali meno solidi che si articola su una direttiva orizzontale di contrapposizione tra Est ed Ovest causata dalla libera circolazione di lavoratori, imprese e servizi; 4) tensione verticale tra Bruxelles e Stati membri, istituzioni sovranazionali e sovranità nazionale in ambiti ritenuti cruciali come le pensioni e il lavoro. Il riferimento è a: M. FERRERA, *Rotta di collisione: Euro contro Welfare?*, Laterza, 2016. Si vedano inoltre, sul tema: C. KILPATRICK, *Social Europe via EMU: Sovereign Debt, the*

multidirezionale dei citati fondamenti. Nonostante quindi la tutela dei diritti fondamentali – e, in particolare, di quelli sociali – resti, formalmente, appannaggio dei singoli Stati membri, sembra comunque assistersi ad una progressiva erosione dello spazio politico decisionale degli organi politico–democratici nazionali⁸⁰, con una verticalizzazione delle decisioni più rilevanti dal corpus elettorale ad istituzioni extra–statuali, prive tuttavia di legittimazione democratica. Tale trasferimento *de facto*, a Costituzioni immutate, si inverte tuttavia in maniera asimmetrica, alla luce dei rapporti di forza politica economica tra Stati, come evidente nel caso della Germania, il cui Bundesverfassungsgericht è, da tempo, severo custode dell’identità costituzionale tedesca. In chiave comparata, non sembrano infatti rinvenirsi pronunce delle rispettive (altre) Corti costituzionali nazionali tese a rivendicare, nei medesimi termini, gli spazi di sovranità statale nei confronti di atti delle istituzioni europee e (più precisamente) nel rispetto, da parte di queste ultime, del "perimetro competenziale" tracciato dai Trattati. Si osservi, peraltro, che una stringente limitazione delle opzioni disponibili per il decisore politico domestico si ripercuote immediatamente sul funzionamento del complessivo sistema democratico e, indirettamente, sulla stessa garanzia dei diritti sociali dei cittadini, in quanto ne costituiscono indefettibile presupposto⁸¹. Ciò posto, pare tuttavia opportuno sottolineare, anche rispetto alle summenzionate parole del Presidente del Consiglio Draghi concernenti un’ipotetica sovranità condivisa a livello europeo, che le quote di “sovranità perdute” dagli Stati membri non vengono affatto acquisite da un’entità sovranazionale europea caratterizzata da credenziali costituzionali. In questo senso, infatti, la sovranità appare assimilabile alla verginità, in quanto può essere perduta senza che però nessun altro la acquisti⁸². Rispetto al panorama

European Semester and the European Pillar of Social Rights, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali* 160/2018, pp. 737 ss; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis and Constitutional Limits to Fiscal Integration*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 14, 2012, pp. 243 e ss.; Da ultimo, secondo E. MOSTACCI, *Fedele a se stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 4/2020, p. 1057 «le decisioni circa l'impostazione fondamentale da seguire in materia di politica economica e finanziaria sono in primo luogo decise dalle istituzioni europee. Le stesse suggeriscono i caratteri fondamentali delle riforme strutturali, sottratte alla valutazione del dibattito pubblico al punto da essere definite, il più delle volte, come necessarie».

⁸⁰ Secondo C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, «il fenomeno della crescente limitazione delle prerogative del Parlamento a favore del Governo in materia di diritto del bilancio e di decisioni a contenuto finanziario è ormai risalente ma nel passaggio della crisi economica collegata alla pandemia ha assunto caratteri più netti: la violazione delle competenze parlamentari di controllo incide sulla forma di governo e sulla forma di Stato, provocando alterazioni rispetto alla separazione dei poteri, ma anche distorsioni nelle modalità di individuazione dei diritti da garantire».

⁸¹ A questo riguardo, interessanti le osservazioni di E. OLIVITO – G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2016, secondo i quali i problemi intorno alla rivalutazione dei conflitti non possono essere messi da parte solamente auspicando un ritorno allo Stato, quanto piuttosto invocando il patrimonio del costituzionalismo democratico e sociale e, con esso, la necessità della trasposizione e della salvaguardia dei suoi ideali e dei suoi strumenti in uno scenario ormai irrimediabilmente mutato.

⁸² Vedasi, in questo senso: N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Bologna, 2003. Secondo G. GUARINO, *"Requiem" per una Europa mai nata*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2015, pp. 337 ss., esisterebbero due tipologie fondamentali di entità operative che gli uomini possono creare, avvalendosi del diritto: gli organismi e le organizzazioni. Gli organismi sono assimilabili all'uomo. Le organizzazioni alle macchine. Negli uomini

descritto, come può quindi lo Stato garantire la propria coesione sociale interna? I fatti evidenziano come gli esecutivi nazionali, in un contesto di generale marginalizzazione dei rispettivi Parlamenti, siano chiamati a fondare la propria legittimazione politica non tanto cogliendola “dal basso”, attraverso l’attuazione di programmi di governo che rispecchino i desiderata degli elettori; piuttosto, “negoziandola” dall’alto, ovvero attraverso un’accorta ed efficace mediazione dei propri interessi nazionali in seno al Consiglio europeo⁸³. Ad esempio, l’attuale struttura e definizione del Recovery Fund è frutto di negoziati in plenarie, oltre che di trattative bilaterali, in particolare tra i Paesi c.d. ‘frugali’ – da una parte – i quali chiedevano un ammontare complessivo del fondo più basso, maggiori controlli sulle spese e una forte riduzione delle sovvenzioni a fondo perduto e – dall’altra tra – quasi tutti gli altri Stati (soprattutto quelli mediterranei, Italia in testa) che insistevano invece per non ridurre le ambizioni (e l’ammontare) delle misure europee. Tra questi si inseriva inoltre anche il c.d. blocco dell’est – e l’Ungheria di Orban, in particolare – che non intendeva cedere affatto nel vincolare l’erogazione dei fondi al rispetto di precise condizioni. Posto quindi che i finanziamenti europei – sul cui corretto ed efficace utilizzo l’esecutivo italiano in carica ha insistito sin dal voto di fiducia – sembrano indispensabili per finanziare investimenti e spesa sociale, diviene evidentemente centrale la capacità dei capi di governo di giocare un ruolo rilevante, in sede europea, quanto alla prospettazione di propri interessi nazionali, onde far prevalere le proprie posizioni su quelle contrapposte. Queste dinamiche hanno quindi una decisa ricaduta anche sul versante della rappresentanza e del sistema partitico; invero, presentarsi al corpo elettorale come vincenti interlocutori in seno al Consiglio europeo giova in termini di consenso e di legittimazione, specialmente in un contesto caratterizzato da una profonda cesura – che talvolta assume i toni di una paradossale contrapposizione – tra rappresentanti e rappresentati. A conferma di ciò, basti pensare a come, recentemente, si sia assistito ad una repentina ed inaspettata svolta europeista di partiti che, fino a poco

esisterebbe quindi un organo particolare che coordina tutti gli altri ed esercita la funzione di guida. È il cervello, il “vertice di ultima istanza”. Ciò premesso, quanto alla ricostruzione storica del processo di integrazione europea, l’unione politica avrebbe dovuto – secondo tale Autore – comportare la creazione di un organismo. Sarebbe invece prevalsa la costruzione di una organizzazione. In particolare, il processo si sarebbe prodotto in cinque tappe. L’organismo è prevalso in due (1971 e 1988-1992). L’organizzazione in tre (1957, 1972, 1999). Pertanto, l’Europa, quale è stata e viene ancora presentata dai titolari degli uffici da essi stessi creati, non corrisponde a quella che gli Stati sovrani ed i popoli europei volevano. Può, anzi deve, essere abbandonata senza rimpianti. Quella vera non è ancora nata. È quella che si andrà a creare.

⁸³ «Le circostanze che si sono analizzate hanno due conseguenze ulteriori. Per un verso, incrementano le ambiguità degli stessi sistemi politici nazionali, i quali tendono a utilizzare le decisioni delle Istituzioni europee come scudo dietro cui mascherare, all’occorrenza, scelte genuinamente domestiche ma improvvise o impopolari. Per l’altro, sia a livello nazionale che sovranazionale, esse determinano un progressivo arretramento della sensibilità degli organi di governo alle istanze dotate di ampia diffusione nel corpo sociale, a vantaggio degli interessi maggiormente strutturati e quindi capaci di avere una propria voce all’interno delle stanze di governo» Cfr. E. MOSTACCI, *Fedele a se stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, op. cit., p. 1060.

tempo prima, avevano manifestato ideali sovranisti ed euroscettici⁸⁴; svolta coagulata dunque in una larga fiducia parlamentare al governo Draghi il quale ha lapidariamente affermato, sin dal primo momento, che appoggiare il suo governo avrebbe significato sostenere l'irreversibilità della scelta dell'euro. Qualora si aderisca alla prospettata ricostruzione teorica, ne discende quindi che al noto deficit democratico europeo, le cui istituzioni non sembrano detenere alcuna forma di reale collegamento rappresentativo con i cittadini europei⁸⁵, si aggiunge altresì un depauperamento funzionale dell'organo legislativo nazionale, il quale diviene mero ratificatore di istanze prese altrove.

Alla luce di quanto esposto, sembra quindi realistico constatare l'incapacità degli Stati membri (o, almeno, di quelli con un'alta esposizione debitoria) di provvedere, *uti singuli*, ad una piena ed efficace tutela dei diritti sociali, ove non intervenga, a supporto, un sostegno solidaristico delle istituzioni europee⁸⁶. Tuttavia, ad avviso degli scriventi, senza la creazione di un autentico e significativo bilancio, unitamente ad un sistema fiscale comune in grado di finanziario, pare del tutto utopico riferirsi ad un sistema solidaristico–redistributivo europeo. Invero, l'indagine svolta sulla natura degli strumenti messi in campo dal sistema europeo per affrontare la crisi pandemica ne mette in luce i limiti e le troppe incertezze sul loro concreto e futuro funzionamento. L'enfasi espressa dalla presidente della Commissione Europea alla presentazione del piano per la ripresa⁸⁷ non è stata invero sufficiente ad ammorbidire le criticità evidenziate per ognuno di essi. Gli strumenti messi in campo dall'Unione, infatti, sembrano improntati ad una logica compromissoria tra Stati ove ognuno di questi presenta le proprie istanze e si fa portatore dei propri egoistici interessi nazionali, spesso eterogenei e contrapposti. Si pensi, ad esempio, che

⁸⁴ Il riferimento è al radicale mutamento di prospettiva del Movimento cinque stelle e della Lega. Per un'interessante analisi delle dinamiche che stanno interessando i partiti cosiddetti "populisti" di veda, C. BICKERTON – C. INVERNIZZI ACCETTI, *Techno-Populism: The New Logic of Democratic Politics*, Oxford, 2021.

⁸⁵ H. Lokdam intravede nella mutata dichiarazione di intenti della BCE "*Our mission is to serve people of Europe*" il tentativo di stabilire un legame organico con il popolo europeo. Quest'ultimo, elevato al rango di soggetto politico è così in grado di legittimare politiche precedentemente non consentite come le operazioni OMT. Il riferimento è a: H. LOKDAM, *We Serve the People of Europe: Reimagining the ECB's Political Master in the Wake of its Emergency Politics*, JCMS 2020 Vol. 58, Number 4, pp. 978 e ss.

⁸⁶ «La solidarietà appare un valore essenziale anche là dove si considerino gli impegni finanziari assunti dagli Stati al fine di fare fronte alle conseguenze della pandemia. In relazione a tale profilo gli Stati europei non sembrano potersi muovere esclusivamente sulla base di interessi egoistici, giacché una simile condotta rischierebbe di compromettere la stabilità e la sostenibilità finanziaria dell'intera area euro. La crisi economica seguita alla pandemia tocca tutti gli Stati membri dell'Unione che sono, pertanto, chiamati in misura minore o maggiore ad intervenire a sostegno dell'economia e dei propri cittadini. In questo frangente nessuno Stato può essere lasciato da solo giacché, qualora questi non riuscisse a far fronte alle esigenze economico-finanziarie del proprio Paese, gli effetti negativi si ripercuoterebbero anche sugli altri Paesi dell'eurozona. La solidarietà diventa, dunque, un'esigenza: non mero altruismo, ma garanzia di sopravvivenza e di stabilità dell'Unione». Cfr. C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021.

⁸⁷ Nel discorso pronunciato il 13 maggio 2020 davanti al Parlamento Europeo, la Presidente della Commissione Ursula Von Der Leyen definisce il piano della ripresa "una risposta che rafforza i nostri valori comuni con un meccanismo atto a proteggere lo stato di diritto... che rafforza la solidarietà tra i paesi e le persone...". Le dichiarazioni del 13 maggio 2020 sono disponibili su [Europa EU](https://ec.europa.eu/economy_finance/2020/05/13-05-2020).

all'ipotesi dell'emissione di Eurobond, strumento certamente considerato più coerente con la logica solidaristica, oltre che più efficiente sotto diversi punti di vista⁸⁸, la Germania ha risposto minacciando addirittura la possibilità di uscire dall'Unione monetaria. Occorre pertanto, porsi la domanda seguente: come si può imprimere una direzione coerente ad un'organizzazione sovranazionale ove ciascun timone vuole seguire rotte diverse? Non si rischia, in questo modo, il naufragio? Ai posteri l'ardua sentenza... anche se, gli Autori intendono condividere quell'orientamento dottrinale secondo cui sarebbe necessaria l'istituzionalizzazione di un percorso di condivisione politica e costituzionale che ponga tanto agli Stati che all'Unione sfide comuni, le quali richiedono, ad entrambi i livelli, tanto la riattivazione dei canali di partecipazione democratica quanto la previsione di una comune responsabilità tra Stati intorno alle scelte di fondo⁸⁹. Ad oggi, tuttavia, benché non sia certamente da escludere che la crisi economica possa fungere da catalizzatore di una maggiore integrazione politica tra Stati membri, tale da trasfondere nell'ordinamento europeo una trasformazione, anche di natura ideologica, questa pare arrestarsi ai soli proclami⁹⁰.

⁸⁸ Gli economisti Jürgen Matthes e Markus Demary svolgono un'analisi comparata tra il PSPE, il Mes e i Corona Bond, con l'intento di stabilire quali di questi tre strumenti possa risultare più efficace. Secondo lo studio, i Corona bond, ad oggi inesistenti, sarebbero l'unico strumento capace soddisfare contemporaneamente la necessità di limitare l'aumento del debito dei paesi per i quali verrebbero emessi (grazie anche nel caso di euro bond a lunga scadenza, all'inflazione che di fatto ridurrebbe l'ammontare del debito), a mantenere gli interessi ad un livello basso e ad evitare lo stigma nei confronti del paese che usufruisce della misura. In sintesi, le obbligazioni Corona offrirebbero le migliori prestazioni ma potrebbero non risultare tempestivi in assenza di una volontà politica che ne impone l'adozione. Le obbligazioni Corona comportano infatti maggiori rischi e responsabilità per la Germania ma, nondimeno si tratterebbe di un necessario (seppur difficile) atto di equilibrio politico. In questa crisi sarebbero invero necessarie, secondo i citati economisti, una solidarietà efficace in Europa e anche un ruolo di leadership tedesco. Sarebbe infatti importante evitare che le persone nei Paesi particolarmente colpiti si sentano lasciate sole dai loro concittadini europei poiché ciò metterebbe in pericolo la coesione europea. Seppure l'analisi economica non pare lasciare dubbi rispetto a quale sia lo strumento da preferire al fine di massimizzare gli effetti positivi, la principale difficoltà rimane comunque di natura eminentemente politica. In questo senso: J. MATTHES – M. DEMARY, *European Instruments against the Corona crisis in comparison*, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht, 33/2020.

⁸⁹ In questo senso vedasi: J. HABERMAS, *Democracy or Capitalism? On the Abject Spectacle of a World Society Fragmented Along National Lines*, in J. HABERMAS (a cura di) *The Lure of Technocracy*, Cambridge, 2015, pp. 85 ss.

⁹⁰ Paolo Gentiloni, durante la conferenza per il futuro dell'Europa ha dichiarato: «e politiche economiche in Europa devono affrontare le sfide odierne, che sono palesemente diverse da quelle di un decennio fa. La stabilità resta un obiettivo essenziale, ma vi è l'altrettanto urgente necessità di sostenere la crescita e in particolare di mobilitare gli enormi investimenti che servono per affrontare i cambiamenti climatici. Dobbiamo inoltre elaborare politiche di bilancio più anticicliche, tenuto conto dei vincoli crescenti con cui deve confrontarsi la BCE». Tali dichiarazioni sono disponibili su [Europa EU](#). In dottrina vedasi, sul tema, A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, secondo cui: «sembra prematuro intravedere nelle soluzioni innovative illustrate al precedente paragrafo, l'inizio di un qualche mutamento di paradigma, nonostante si tratti di innovazioni di grande portata. Innanzitutto, perché la soluzione del "Next Generation EU" è frutto di un compromesso tra due blocchi di Paesi, raggiunto al prezzo di garantire ai più refrattari alla mutualizzazione dei debiti che l'intervento ha natura straordinaria, come plasticamente rispecchiato dalla base legale prescelta: l'art. 122 TFUE, nonché dal fatto che il ricorso all'indebitamento e le nuove risorse proprie dell'UE dovranno essere esclusivamente finalizzate a misure di contrasto alla pandemia [...] La risposta innovativa dei finanziamenti europei del RRF non è immediatamente operativa, limitandosi a rinviare l'attivazione dei prestiti a una nuova decisione sulle risorse proprie (da adottarsi all'unanimità, ex art. 311, co. 3, TFUE), subordinando gli stessi finanziamenti all'approvazione dell'intero bilancio dell'UE (anch'essa all'unanimità,



ex art. 312.2 TFUE) [...] Oltre a ciò, l'intervento finanziario "solidale" europeo viene diluito su molti anni, con un contributo iniziale (nel 2021) pari solo al 10% della cifra preventivata, con tutto ciò che ne consegue sull'efficacia dell'intervento rispetto alle economie più colpite [...] Nonostante il RRF costituisca uno strumento che si aggiunge ai fondi strutturali e di coesione, di cui agli artt. 174 e 175 TFUE, diversamente da questi presenta il non trascurabile onere di essere subordinato non a mere "condizioni", come avviene ad es. con i fondi strutturali o con il neonato "SURE", bensì a "condizionalità [...]».