



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2021

CLAUDIA ATZENI

## **Il *liberalismo autoritario* e il processo di consolidazione delle libertà economiche europee**

**ABSTRACT** - The present work aims to describe the framework of fundamental economic freedoms, through a brief historical and legal analysis of their impact on the Integration process. We will examine some ideas developed around the concept of *economic constitution* and its possible applications. Finally, we will focus on the possibility that the European architecture has conditioned the European legal-political system, creating an essentially negative form of integration and, as a consequence, a sort of hegemony of the economic over the political.

**KEYWORDS** - Authoritarian liberalism, European integration, economic freedoms, de-democratization

CLAUDIA ATZENI\*

## **Il liberalismo autoritario e il processo di consolidazione delle libertà economiche europee\*\***

SOMMARIO: 1. *Il rapporto tra processo di integrazione europea e crisi dell'Unione.* – 2. *Il processo di consolidazione delle libertà economiche fondamentali.* – 3. *Il ruolo delle libertà economiche negli sviluppi neoliberali dell'integrazione europea.* – 4. *Egemonia dell'economico sul politico?* – 5. *Conclusioni.*

### *1. Il rapporto tra processo di integrazione europea e crisi dell'Unione.*

La crisi economico-finanziaria che si è abbattuta sull'Unione europea nel decennio scorso, nonché la pratica emergenziale che essa ha prodotto, ha sollecitato diverse analisi su quelli che appaiono come nuovi centri di potere politico e tecnocratico fortemente discrezionali<sup>1</sup>. È così che, nel tentativo di delineare le costellazioni di conflitto esistenti e di ricostruire i crinali distintivi dell'ordine giuridico europeo, gli studiosi e le studiose hanno ripreso a interfacciarsi, in modo multidisciplinare, con le criticità del liberalismo economico e con la possibilità che i limiti derivanti dal processo di integrazione *negativa*<sup>2</sup> trovino, nello stesso, una valida base ideologica. Nelle diverse considerazioni che, proprio a partire da quegli anni, si sono susseguite si può, infatti, rintracciare un minimo comune denominatore nella critica al modello politico-economico emerso dalle innovazioni macro-economiche e giuridiche approntate dal diritto della crisi<sup>3</sup>.

Si tratta di ciò che ha indotto alcuni autori a ritenere che l'Unione europea si stesse manifestando come un peculiare esempio di "liberalismo autoritario"<sup>4</sup>: il diritto emergenziale della crisi rappresenterebbe, cioè, una

---

\* Assegnista di ricerca in Filosofia del diritto e Sociologia generale, Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro.

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

<sup>1</sup> J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica, Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>2</sup> B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2005; FRITZ W. SCHARPF, *Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea*, Stato e mercato, 52 (1), 1998, 21-52.

<sup>3</sup> Una rassegna delle problematiche può trovarsi in C. MARGIOTTA (a cura di), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti, cittadinanza*, Il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>4</sup> W.E. SCHEUERMAN, *Hermann Heller and the European Crisis: Authoritarian Liberalism Redux?*, in *European law journal*, 3/21, 2015, 302-312; M. POPOV, *Un'analisi concettuale del liberalismo*

possibile attualizzazione di quell'*Autoritärer Liberalismus*<sup>5</sup> che Hermann Heller attribuiva alle politiche del governo von Papen e ai suggerimenti teorici di Carl Schmitt<sup>6</sup>. In quelli che egli percepiva come gli anni conclusivi dell'esperimento weimariano, Heller notava come l'eccesso di democrazia predicato dai critici della Repubblica si sostanziasse, piuttosto, in un eccesso di liberalismo. Nella narrazione degli intellettuali dell'epoca<sup>7</sup>, la crisi economica di fine anni Venti stava trasformando la crisi politica in emergenza, materializzando quella eccezione che avrebbe consentito al governo Brüning - von Papen l'utilizzo strumentale dell'articolo 48 della Costituzione. L'azione di governo si sarebbe di fatto tradotta in una sottrazione del potere economico alla massa informe delle forze parlamentari, presentata come esigenza ineludibile di far fronte al tracollo e accompagnata da una riduzione drastica della spesa pubblica in favore di misure di carattere prevalentemente tecnocratico.

Sarebbe dunque possibile individuare, tanto sul piano economico (inflazione, disoccupazione, tagli alla spesa pubblica, austerità) quanto sul piano strettamente politico (adozione di prassi di carattere emergenziale, accentramento delle funzioni decisorie, problemi di legittimità democratica tanto in *input* quanto in *output*), delle analogie fra i due contesti *in crisi*. In entrambi i casi, il liberalismo autoritario genererebbe una nuova idea di autorità politica, che si trasla in una nuova retorica del processo di costituzionalizzazione, nonché in una specifica idea di struttura politico-economica.

Tuttavia, non ha semplicemente preso piede la consapevolezza che qualcosa nel tessuto normativo europeo, così come in quello dei singoli Stati membri, stesse definitivamente cambiando. Il focus delle osservazioni si è esteso anche alle radici della crisi e, in particolare, a quegli indici a partire dai quali la stessa crisi si sarebbe, in qualche modo, potuta presagire: l'esercizio di controllo di carattere tecnico-esecutivo sull'apparato legislativo degli stati in crisi<sup>8</sup>; l'influenza da parte delle istituzioni

---

*autoritario in Europa*, in *Filosofia politica*, 2/2021, 325-334; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

<sup>5</sup> H. HELLER, *Liberalismo autoritario?* [1932], in U. POMARICI, *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti (1928 - 1933)*, Editoriale scientifica, Napoli, 1998, 133-144.

<sup>6</sup> Per un'analisi del concetto helleriano di liberalismo autoritario, mi si permetta di rinviare a C. ATZENI, *Il liberalismo autoritario, breve storia di un concetto*, in *Teoria e Critica della Regolazione Sociale*, 2/2021, 1-19.

<sup>7</sup> C. SCHMITT, *Stato forte ed economia sana* [1932], in *Filosofia politica*, 1/2019; 7-22.

<sup>8</sup> Si veda ad esempio M. DAWSON, F. DE WITTE, *From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 22, No. 2, March 2016, 204-224.

sovranazionali circa l'indirizzo di azione sulle politiche sociali degli stati in difficoltà, sempre più orientata all'alleggerimento dei lacci della protezione sociale<sup>9</sup>; una rinnovata operatività tesa alla maggiore flessibilità nel campo delle riforme economiche, nonché una preferenza sistemica del modello di liberalizzazione economica e, dunque, di privatizzazione<sup>10</sup>.

Nella vastità della letteratura che si è occupata di simili questioni, i livelli discorsivi sono stati molteplici, perché settori disciplinari diversi tra loro hanno inglobato, soprattutto negli anni della crisi, il processo di integrazione europea all'interno dei propri filoni di studio. Questo vale anche per la teoria del diritto che ha dovuto avvicinarsi ad ambiti, come quello economico, da essa lasciati in secondo piano fino a tempi molto recenti<sup>11</sup>. Non potendosi in questa sede approfondire la moltitudine di interventi che hanno contribuito a comporre un dibattito ultradecennale sui temi in oggetto, ci limiteremo a richiamare due diversi approcci di carattere prevalentemente giusfilosofico.

Il primo<sup>12</sup>, è quello secondo cui l'Unione post crisi avrebbe assunto, sotto il profilo giuridico ed economico, una veste radicalmente diversa da quella relativa ai primi anni dell'integrazione, tradendo, così, la sua propensione liberale originaria e aggravando, dunque, i tratti tipici dell'ordoliberalismo – su cui si tornerà nel prosieguo - specie sul livello della costituzione economica europea. Si tratta di una proposta che non mette in discussione l'ispirazione ordoliberal nella definizione del progetto europeo, soprattutto nel suo presupposto economico

---

<sup>9</sup> F. DONATI, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in AIC, 2/2013, 1-13.

<sup>10</sup> G. ITZCOVICH, *Disordinamento giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'unione economica e monetaria europea*, in *Diritto e questioni pubbliche*, XVII, 1/2017, soprattutto 99ss.

<sup>11</sup> Come notano Joerges e Kreuder-Sonnen «traditionally, legal and political science have approached their common objects of study on distinct disciplinary paths. This is also true for the European integration project [...] Lawyers focus on normative issues and the art of legal reasoning. Social scientists treat law as an empirical phenomenon. The latter do not engage in a *lege artis* interpretation and application of rules, but explore the impact of law, its effectiveness, and its processes of implementation. The validity and facticity of law tend to be seen as separate categories», C. JOERGES, C. KREUDER-SONNEN, *Europe and European Studies in Crisis. Inter-Disciplinary and Intra-Disciplinary Schisms*, in D. INNERARITY, J. WHITE, C. ASTIER, A. ERRASTI (a cura di), *A New Narrative for a New Europe*, Rowman&Littlefield, Lanham, 2018, 91.

<sup>12</sup> Seguono un simile approccio, fra gli altri, M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, in *Yearbook of Polish European Studies*, 16/2013, 111-140; G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014; F.W. SCHARPF, *After the Crash: a Perspective on Multilevel European Democracy*, in *European Law Journal*, 21/2015, 384-405.

imprescindibile, ossia che il mercato debba ergersi su «forme sempre più efficienti di economia, attraverso un processo di selezione degli agenti economici [...]. In base alle regole di concorrenza sono destinati a rimanere sul mercato solo gli agenti economici più efficienti che, in tale ottica, sono quelli destinati a massimizzare il benessere dei consumatori»<sup>13</sup>.

Secondo un ulteriore approccio<sup>14</sup>, invece, le criticità dell'Unione europea apparirebbero come congenite, sicché la crisi non avrebbe che acuito i suoi aspetti problematici, rielaborando una nuova dimensione del liberalismo autoritario e, allo stesso tempo, minando irrimediabilmente le conquiste del costituzionalismo democratico novecentesco.

Questo secondo approccio, seppure elaborato in gradi di intensità differenti<sup>15</sup>, non cristallizza la ricerca attorno alle circostanze più evidenti della crisi, ossia le ragioni economico-finanziario da cui essa è scaturita; né si limita a soppesare le responsabilità della crisi in base all'ammontare del debito accumulato dai diversi Stati membri. Una tentazione, quella della colpevolizzazione, nelle maglie della quale si sono trovati imbrigliati, invece, molti degli autori riconducibili al primo approccio<sup>16</sup>; autori che, pur

---

<sup>13</sup> P.L. MONATERI, *I contratti di impresa e il diritto comunitario*, in P. SIRENA (a cura di), *Il diritto europeo dei contratti d'impresa: autonomia negoziale dei privati e regolazione del mercato*, Giuffrè, Milano, 2006, 73-74.

<sup>14</sup> K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone crisis. A constitutional analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014; M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism in the European Constitutional Imagination: Second Time as Farce?*, in *European law journal*, 3/21, 2015, 313-339; C. JOERGES, *Integration Through Law and the Crisis of Law in Europe's Emergency* in D. CHALMERS, MARKUS JACHTENFUCHS, C. JOERGES (a cura di), *The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 299-338.

<sup>15</sup> Nella ricostruzione delle criticità che affliggono la struttura europea, a vario titolo discusse tra gli autori summenzionati, ad esempio, l'origine delle stesse deve ricondursi talvolta alla nascita dell'Unione monetaria: «The EMU, as established by the Treaty of Maastricht and complemented by the Stability Pact of 1997 was a defective product which could not claim constitutional validity of any kind», C. JOERGES, C. KREUDER-SONNEN, *op. cit.*, 111. Se si imputa alle origini ordoliberali delle Comunità europee l'incapacità delle stesse di ricalcare, a livello sovranazionale, i lineamenti del costituzionalismo liberale, allora il riscontro delle problematiche presenti nella attuale struttura dell'Unione può retroagire anche fino ai Trattati di Roma: «What may appear a conjunctural turn to political authoritarianism in the exceptional moment of economic emergency – sottolinea Wilkinson - is rather a reflection of a deeper systemic feature of the prevailing postwar liberal order in Europe. This order is now in crisis», M.A. WILKINSON, *Authoritarian liberalism in Europe: a common critique of neoliberalism and ordoliberalism*, in *Critical Sociology*, 45/2019, 1026.

<sup>16</sup> Donati, ad esempio, per il quale «la crisi, com'è noto, trova la sua origine nella cattiva politica di bilancio di alcuni Stati membri, ed ha reso necessaria l'adozione di un consistente piano di aiuti finanziari ai paesi in difficoltà», F. DONATI, *Crisi dell'Euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, cit., 5; Poiars Maduro, per il quale è

criticandone gli effetti, hanno di fatto giustificato il programma di azione delle Istituzioni europee e avallato una visione del debito per cui chi vi incorre è «detector, ergo fraudator»<sup>17</sup>. In questo modo, la narrativa del *moral hazard*, che regge il divieto di *bail out* ex art.125 Tfu, è stata veicolata attraverso lo stigma del debitore: ad essere considerato un azzardo morale sarebbe stato il comportamento degli stati membri debitori e dei cittadini degli stessi i quali, oltre a subire gli effetti del dissesto economico, sono stati additati come i maggiori responsabili per il loro aver vissuto *al di sopra delle proprie possibilità*.

La critica alle debolezze strutturali che avrebbero trasformato la crisi economica in una crisi multiforme ha messo in questione la relazione tra diritto europeo e diritto nazionale, sondandone le ricadute anche sul piano della teoria della democrazia e dei diritti fondamentali, nonché sulla dimensione sociale europea complessiva. È per questo che la ricomprensione della crisi europea in una sola unità, quella economico-finanziaria, rischia di indurre in un errore metodologico che non tiene conto di una crisi più ampia dell'Unione europea, della sua sfera politico-economica e delle sue responsabilità di carattere sociale<sup>18</sup>.

Non ci soffermeremo, in questa sede, sulle specifiche innovazioni introdotte nella cornice giuridica europea dal diritto e dalla giurisprudenza della crisi<sup>19</sup>. Indagheremo, piuttosto, attorno al modo in cui gli Stati membri hanno messo in discussione i cardini della propria sovranità a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, in ragione del progetto comune europeo, concentrandoci, soprattutto, sul ruolo che il carattere negativo del processo di integrazione ha svolto in quegli anni.

Stante la pervasività del processo di costituzionalizzazione economica europea, tornare sul tema delle sue origini può apparire come un tentativo di fare chiarezza su problematiche europee che, aggravate dalle crisi più recenti, appaiono a tutt'oggi irrisolte.

---

plausibile un racconto della crisi che «puts most of the blame for the crisis on some Member States and their irresponsible fiscal policies and lack of economic competitiveness», M. POIARES MADURO, *op. cit.*, 113.

<sup>17</sup> Baldo degli Ubaldi lo scriveva nei *Consilia*, come riportato da L. CONTI, voce "Fallimento (reati in materia di)", in Dig. Disc. Pen., V, Utet, Torino 1960, 1322.

<sup>18</sup> È questo il senso del concetto di *crisi esistenziale* dell'Ue secondo A.J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, in German Law Journal, 14/2013, 453-526.

<sup>19</sup> Si pensi alle sentenze Pringle e Gauweiler. L. MOLA, *Profili comparati delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area Euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino, 2013, soprattutto 88 ss.

## 2. Il processo di consolidazione delle libertà economiche fondamentali.

Sarebbe possibile sostenere che il diritto europeo si radichi nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, sulla cui scorta sarebbero andate affermandosi non solo le libertà economiche fondamentali europee ma anche e soprattutto i diritti socioeconomici su cui è stato fondato il contratto sociale europeo del dopoguerra<sup>20</sup>.

Pur tuttavia, fu il programma funzionalista di Jean Monnet a indirizzare il processo europeo di integrazione già dalle sue primissime fasi, poiché si rinveniva nella «costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico»<sup>21</sup> la via principale verso il processo di unificazione. E dal momento che le prime manifestazioni comunitarie dal punto di vista giuridico-politico si sono realizzate proprio attraverso l'implementazione dell'unificazione economica - per poi rafforzarsi ulteriormente a partire dagli anni Settanta del secolo scorso - appare assolutamente plausibile parlare di integrazione attraverso il mercato<sup>22</sup>.

Il Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio del 1951 e i Trattati di Roma del 1957 - che compongono la cosiddetta costituzione microeconomica europea<sup>23</sup> - si inseriscono nei punti nevralgici della allora costituenda architettura sovranazionale: la disciplina sul mercato interno e il diritto della concorrenza rappresentano entrambe parti salde delle attribuzioni comunitarie, specificamente indirizzate ai privati i quali ne costituivano, in origine, i destinatari privilegiati<sup>24</sup>. Le politiche concorrenziali, nell'ambito delle quali tanto la Commissione quanto la

---

<sup>20</sup> «Austerity has been based on the divine right of capital, superior even to the right to life, to physical integrity, to health, to education. Postwar European National constitutions mandated European integration not to realise the divine right of capital, but the fundamental socio-economic rights to food, to housing, to health, to education, to a decent living through work or, if the work is not available, through social assistance» A.J. MENÉNDEZ, *Look at the Mirror*, in *Ordines*, 1/2015, 15.

<sup>21</sup> Il testo completo della Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950, è consultabile al link [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it) (ultimo accesso: settembre 2021).

<sup>22</sup> Si veda E. MOSTACCI, *Integrazione attraverso il mercato e declino dello Stato democratico: appunti per un'indagine genealogica*, in *DPCE online*, 1/2020, 371-394.

<sup>23</sup> K. TUORI, *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications*, in *EUI Law*, 28/2012, 4.

<sup>24</sup> G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi*, 16/2018, 1-20.

Corte di giustizia<sup>25</sup> eserciteranno un ruolo fondamentale, hanno rappresentato la principale leva di questa prima fase di integrazione: le regole di concorrenza sono diventate lo strumento attraverso cui i Trattati hanno acquisito uno statuto *quasi* costituzionale e hanno dato il *la* alla costituzione economica.

Già dal Trattato di Roma del 1957, fu chiaro il fine che la comunità economica europea perseguiva: l'articolo 1 stabiliva, infatti, che «la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano»<sup>26</sup>. Tra i fondamenti della Comunità troviamo immediatamente la libera circolazione delle merci, che si sarebbe attuata mediante la costituzione di una unione doganale, dunque attraverso l'abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative fra stati membri, tramite la fissazione della tariffa doganale comune; l'agricoltura; la libera circolazione delle persone (e specificamente dei lavoratori), dei servizi e dei capitali<sup>27</sup>.

Si tratta delle quattro libertà economiche fondamentali, tradizionalmente riconosciute come il principale strumento per raggiungere l'integrazione europea e per realizzare quella «ever closer Union» - «un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei» - auspicata dal preambolo al Trattato CEE<sup>28</sup>. Il loro scopo precipuo consisteva nel dare attuazione al principio di non discriminazione in base alla nazionalità, enunciato dall'articolo 7 Trattato CEE<sup>29</sup> e considerato fondativo della

---

<sup>25</sup> Si pensi al c.d. quartetto Laval: F. VECCHIO, *Dopo Viking, Laval e Ruffert: verso una nuova composizione tra libertà economiche europee e diritti sociali fondamentali?*, in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu), 2010.

<sup>26</sup> Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG.>, Parte prima, Principi, art.1.

<sup>27</sup> Si vedano in particolare: Trattato Cee, Parte seconda, Fondamenti della Comunità, Titolo I, capo 1,2; Trattato Cee, Parte seconda, Fondamenti della Comunità, Titolo II; Trattato Cee, Parte seconda, Fondamenti della Comunità, Titolo III, capo 1,3,4.

<sup>28</sup> Preambolo al Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG.>

<sup>29</sup> Sugli obiettivi della legislazione circa la non discriminazione, si consulti il *Manuale di diritto europeo della non discriminazione* del 2010, promosso dalla Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali del Consiglio d'Europa. Oltre alla previsione di cui

costruzione europea, in quanto abile a dotare la Comunità di un meccanismo di fruizione delle proprie risorse ad uso della neonata collettività. Il Trattato originale della Comunità europea istituiva, infatti, un programma ben definito per rendere i mercati nazionali "comuni", aprendoli a lavoratori, beni, servizi e capitali di altri Stati membri e attribuendo un ruolo puramente ausiliario alla libera circolazione dei capitali rispetto alla libera circolazione di merci e lavoratori, nonché alla libertà di stabilimento di aziende.

In questa fase, com'è stato rilevato, la cooperazione sovranazionale sembra ancora «valorizzare il costituzionalismo democratico e sociale», provando a «conformare in maniera significativa la vita politica e le strutture giuridiche degli stati nazionali»<sup>30</sup>. La scelta delle Istituzioni del 1957 fu quella di far sì che gli Stati membri mantenessero il pieno potere di elaborare le proprie politiche economiche nazionali, nell'ovvio rispetto degli standard previsti per i cittadini comunitari. Le opzioni circa l'effettiva operosità delle libertà economiche restavano dunque ben connesse al rispetto delle preferenze socioeconomiche operate dagli Stati membri<sup>31</sup>, nonché ai principi democratici e di autogoverno espressi e valorizzati all'interno di gran parte delle costituzioni nazionali del secondo dopoguerra.

Dalla seconda metà degli anni Settanta le libertà vengono ridefinite in vista dell'avvio di una unione monetaria che potesse meglio concretizzare il mercato comune e sostenere, così, le capacità auto-stabilizzanti dei mercati finanziari. Per comprendere la scelta delle comunità europee di intraprendere un percorso verso l'unione monetaria, è indispensabile retrodatare l'analisi al mutamento che il paradigma della stabilità monetaria avrebbe subito con la fine di Bretton Woods, un sistema che, dal 1944<sup>32</sup> per circa trent'anni, aveva consentito agli Stati europei di conciliare

---

all'art.21, par.2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il principio in oggetto trova esplicita protezione nel TUE, all'art.3, par.3.2, e nel TFUE il quale prevede, tra gli altri, una clausola orizzontale di carattere programmatico per tutte le attività normative delle Istituzioni europee, all'art.10; il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità, all'art.18; la parità tra donne e uomini in materia di retribuzione, all'art. 157.

<sup>30</sup> M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in DPCE Online, 1/2020, 292.

<sup>31</sup> Sul punto A. SOMEK, *Individualism*, Oxford University Press, Oxford 2008; M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *op. cit.*, 302.

<sup>32</sup> Benché essi diverranno operativi solo nel 1958, all'abbandono della "unione europea dei pagamenti": L. MELLACE, *L'Unione europea tra destino comune e crisi permanente*, Esi, Napoli, 2021, 65.

il libero scambio delle merci con la creazione di condizioni strutturali grazie alle quali esercitare la propria autonomia nell'ambito delle politiche fiscali e macroeconomiche.

È agevole immaginare come mai nel 1944, dunque a guerra ancora aperta, 730 delegati di 44 nazioni alleate si incontrarono in una cittadina del New Hampshire per costruire il sistema giuridico su cui si sarebbe basato il nuovo ordine monetario mondiale: che una integrazione di carattere negativo sarebbe stata essenziale per l'Europa è spiegato dal fatto che, già dal secondo dopoguerra, essa si troverà a vivere un nuovo corso della propria storia in una posizione geopolitica perfettamente mediana tra quegli alleati che, di lì a molto poco, si sarebbero manifestati come due blocchi contrapposti<sup>33</sup>. Bretton Woods rappresentò, però, anche il riconoscimento planetario dell'egemonia statunitense, poiché assicurò al dollaro un ruolo centrale nelle relazioni economico-monetarie. Con gli accordi del 1944 si decretava la convertibilità del dollaro in oro (per un rapporto di 35 dollari ad oncia) e si riconosceva una rigida disciplina di cambi fissi in base alla quale ogni valuta diversa dal dollaro sarebbe stata agganciata ad esso, consentendo una fluttuazione della differenza di cambio nell'ordine dell'1%. Gli Stati Uniti, che possedevano circa due terzi delle riserve auree dei paesi occidentali, si imposero, così, quali protagonisti del sistema dei rapporti economici globali<sup>34</sup>.

Può sottolinearsi come i *Trenta gloriosi*<sup>35</sup> non rappresentino solo un periodo particolarmente vivace nella storia capitalista americana. Pur essendone stata licenziata la proposta, Keynes e il suo interventismo statale incideranno significativamente sul percorso di riforme intrapreso dal governo americano di quegli anni<sup>36</sup>. Fino alla metà degli anni Settanta, alla

---

<sup>33</sup> B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *op. cit.*, 11.

<sup>34</sup> G. PAOLUCCI, *Sulla fine dell'economia della carta*, in AA.VV., *La crisi del capitalismo. Il crollo di Wall Street*, Edizioni Istituto Onorato Damen, Catanzaro, 2009, 13-28.

<sup>35</sup> J. FOURASTIÉ, *Les Trentes glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Parigi 1979.

<sup>36</sup> I risultati degli accordi di Bretton Wood furono espressione della linea proposta da Harry D. White, economista e membro del Tesoro a capo della delegazione statunitense, in competizione con la proposta di John M. Keynes, rappresentante inglese della proposta continentale. Keynes proponeva una unione valutaria transnazionale – e dunque l'adozione di una moneta unica internazionale, il Bancor - dotata di una banca centrale internazionale che, soprattutto, prevedesse un meccanismo automatizzato di riciclo delle eccedenze globali (il c.d. General Surplus Recycling Mechanism). Il GSRM avrebbe gestito gli inconvenienti che sarebbero presumibilmente derivati dall'unione monetaria fra economie diverse, compensando gli squilibri tra flussi commerciali e di capitale sussistenti tra paesi diversi, come tra regioni diverse di uno stesso paese. Si veda Y. VAROUFAKIS, *Il*

libera circolazione delle merci, ad esempio, non corrisponderà una libertà assoluta di circolazione dei capitali, il quali saranno sottoposti a controlli statali, così come ai medesimi soggiaceranno le banche centrali. Il controllo dei movimenti di capitali sarà considerato e trattato, sino alla fine degli accordi di Bretton Woods, come un essenziale volano per la ripianificazione di un commercio internazionale finalizzato soprattutto alla valorizzazione del pieno impiego<sup>37</sup>. Gli stessi istituti della Banca Mondiale – l'allora Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo - e del Fondo monetario internazionale, entrambi istituiti proprio dagli accordi del 1944, si basavano sulla convinzione che, tanto la stabilità economica quanto quella politica, dovessero basarsi su azioni collettive di portata globale che tenessero principalmente conto degli squilibri del mercato<sup>38</sup>.

La storia procedeva, tuttavia, verso nuove tensioni, politiche ed economiche: la guerra fredda era ormai esplosa, dalla Corea si sarebbe presto spostata in Vietnam, dove, com'è noto, non poté presentarsi come quell'ondata di «distruzione creativa»<sup>39</sup> che aveva consentito, qualche anno

---

*Minotauro globale*, Asterios, Trieste, 2015, soprattutto 73ss; L. PANDOLFI, *Bretton Woods, il primato della politica nel governo del denaro*, ne *Il Manifesto*, 26/07/2019, <https://ilmanifesto.it/bretton-woods-il-primato-della-politica-nel-governo-del-denaro/>.

<sup>37</sup> A. SOMMA, *L'Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2017.

<sup>38</sup> «Nato sul presupposto che i mercati spesso funzionino male – scriveva J. Stiglitz del Fondo Monetario internazionale - ora sostiene con fervore ideologico la supremazia del mercato. Costruito sul convincimento che occorra esercitare una pressione internazionale sugli stati affinché adottino politiche economiche più espansive - aumentando per esempio le spese, riducendo le imposte oppure abbassando i tassi d'interesse per stimolare l'economia - oggi l'FMI tende a fornire i fondi solo ai paesi che si impegnano a condurre politiche volte a contenere il deficit, ad aumentare le tasse oppure ad alzare i tassi d'interesse e che pertanto conducono a una contrazione dell'economia. Keynes si rivoltierebbe nella tomba se vedesse che ne è stato della sua creatura», J. E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002, 10.

<sup>39</sup> Il concetto di *schöpferische Zerstörung*, è solitamente attribuito a Joseph Schumpeter, il quale ne fa in effetti ricorso all'interno del celebre *Capitalismo, socialismo e democrazia* del 1942 per indicare il dinamismo e il carattere innovativo che deriva, positivamente, dalle trasformazioni in seno al capitalismo. In realtà, secondo gli studiosi Reinert e Reinert, l'idea sottesa al termine sarebbe molto più risalente, tanto da essere attribuibile già al Nietzsche di *Così parlò Zarathustra*, cfr. H. REINERT, E.S. REINERT, *Creative Destruction in Economics: Nietzsche, Sombart, Schumpeter*, in J.G. BACKHAUS, W. DRECHSLER (a cura di), *Friedrich Nietzsche (1844–1900)*, Springer, Boston-MA, 2006, 56. Prima di Schumpeter, e in un senso di segno opposto all'austriaco, il concetto, connotato negativamente, è ampiamente utilizzato da Karl Marx, secondo il quale la distruzione del capitale in periodi di crisi, dunque la svalutazione generale come il deprezzamento della moneta, è funzionale al capitale stesso, il processo di valorizzazione del quale «si presenta contemporaneamente

prima, l'attuazione del nuovo piano monetario in Oriente. Le spese belliche incisero fortemente sulle condizioni politiche, sociali ed economiche del Nuovo mondo che iniziò a emettere titoli di debito pubblico, anziché accumulare eccedenze. Il destino delle altre nazioni che avevano concluso il Patto di Bretton Woods era inevitabilmente legato a quello degli Stati Uniti: dinnanzi all'emissione di dollari da parte degli Stati Uniti e dal suo crescente indebitamento<sup>40</sup>, le altre nazioni, soprattutto europee, iniziavano a pretendere la conversione delle proprie riserve in oro. Il 15 agosto 1971 l'allora presidente Nixon decretò l'inconvertibilità del dollaro in oro, ponendo fine ad un sistema di regolazione dei cambi - confermata *de jure* nel gennaio 1976 - e recidendo, per la prima volta, l'ancoraggio della moneta ad un bene materiale. Da quel momento, la moneta cesserà di avere un valore intrinseco che le sarà invece attribuito materialmente dalle autorità chiamate ad emetterla. Al contempo, cesserà di esistere uno standard monetario internazionale di riferimento circa l'apprezzamento o il deprezzamento di una determinata valuta.

Il crollo del sistema di Bretton Woods diede luogo a due conseguenze fondamentali.

La prima, è determinata dal fatto che il cambio di rotta dell'ordine monetario genererà un rapido sviluppo del processo di finanziarizzazione transnazionale e del mercato finanziario internazionale privato, una accelerazione del sistema finanziario che insinua all'interno dei mercati regolamentati un sistema bancario "ombra" «capace di erogare credito e creare denaro a fini speculativi al di fuori del controllo governativo e attraverso complesse operazioni di ingegneria finanziaria»<sup>41</sup>. Per la prima volta dall'età moderna, si dice, non vi è più una perfetta congruenza tra

---

come suo processo di svalutazione», K. MARX, *Grundrisse-Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica*, III, II Capitale, 3.3.5, [http://www.criticamente.com/marxismo/grundrisse/Marx\\_Karl\\_Grundrisse\\_Breve\\_introduzione.htm](http://www.criticamente.com/marxismo/grundrisse/Marx_Karl_Grundrisse_Breve_introduzione.htm). In questo senso, la capacità distruttiva del capitalismo diventa il mezzo con cui riconfigurare l'ordine economico precostituito, poiché «la svalutazione incessante della ricchezza esistente», ad esempio attraverso le guerre, prepara il terreno per la creazione di nuova ricchezza.

<sup>40</sup> È pur vero che anche la Commissione europea iniziava a sollevare, già dal 1962, a cinque anni dalla firma del Trattato di Roma, dubbi circa la possibile tenuta di un sistema di *gold exchange standard* a tassi di cambio fissi: si veda il *Memorandum* della Commissione della CEE sul Programma d'azione della Comunità nella seconda tappa, pubblicato il 24 ottobre 1962.

<sup>41</sup> L. PANDOLFI, *op. cit.*

unità politica territoriale e unità economica<sup>42</sup>: «L'internationalisation du commerce se doublant d'une transnationalisation accrue de la production, l'ancien cadre territorial du pouvoir étatique ne coïncidait manifestement plus avec celui du pouvoir économique privé. Se posait en conséquence de plus en plus clairement la question des limites des législations nationales et d'une régulation elle-meme internationale des multinationales»<sup>43</sup>. La crisi americana della locomotiva immobiliare del 2007, meglio nota come crisi dei *subprimes*- rispetto alla quale la crisi europea si presenterà come epifenomeno – trae la propria origine proprio da qui<sup>44</sup>: dalla decentralizzazione del potere di emissione della moneta, che inizia a “costituirsi” mediante il sistema del credito; dalla deregolamentazione dei mercati finanziari<sup>45</sup>; dall'inspessimento di economie sempre più sdraiate «sulle relazioni finanziarie tra cittadini, imprese, banche e governi»<sup>46</sup>.

La seconda conseguenza è rappresentata dal fatto che, con la fine degli accordi di Bretton Woods, il sistema monetario internazionale vivrà un momento critico per via della sospensione del sistema aureo. Eppure questo momento, come spesso è accaduto lungo la sua storia, sarà vissuto dalla comunità europea come un momento di rafforzamento delle proprie fondamenta.

I primi progetti e iniziative istituzionali verso l'istituzione di una moneta comune europea e di una politica monetaria comune derivavano proprio dalla consapevolezza che il sistema di Bretton Woods fosse intrinsecamente instabile: «Its dismissal would destabilize the achievements of European integration, especially the common agricultural policy (based as it was on a system of public subsidies the value of which would become highly volatile) and the common market (as monetary turbulence would render investment in productive capacities oriented to exportation to other Member States an almost impossible task). When

---

<sup>42</sup> P.F. DRUCKER, *Multinationals and developing countries: myths and realities*, in *Foreign Affairs*, vol.53, 1/1974, citato in G. CHAMAYOU, *La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme autoritaire*, La fabrique, Parigi, 2018, 157.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Si veda L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013; A. LOPES, *Instabilità e crisi del sistema bancario tra teoria e cronaca*, in A. DI MAIO, U. MARANI (a cura di), *Politiche economiche e crisi internazionale*, L'Asino d'Oro, Roma, 2017, 127-171.

<sup>45</sup> In questi anni va formandosi un quadro normativo finanziario in linea con gli interessi dei detentori di capitali finanziari, si parla infatti di *light touch financial regulation*, si veda G.R. KRIPPNER, *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2011.

<sup>46</sup> L. PANDOLFI, *op. cit.*

Bretton Woods collapsed, not much had been achieved, but there was a clear consciousness of what was at stake for the Communities»<sup>47</sup>.

Da questo momento l'unione monetaria si presta a diventare il principale motore del processo di integrazione negativa<sup>48</sup>: prima attraverso il cosiddetto Serpente monetario, mediante il quale alcuni stati europei (Benelux, Francia, Germania Occidentale e Italia) cercarono di ovviare all'instabilità valutaria attraverso un accordo con cui gli stessi si impegnavano a mantenere una stabilità economica entro un margine di fluttuazione predeterminato<sup>49</sup>; successivamente, con la costituzione del Sistema monetario europeo (SME), che prevedeva un sistema basato su tassi fissi ma aggiustabili<sup>50</sup>.

I dati possono essere meglio interpretati se si considera che la produzione della disciplina sullo Sme fu demandata alla Germania, la cui economia appariva come la più stabile e florida dell'Europa<sup>51</sup> e che, grazie alla trasformazione del marco tedesco nella principale valuta di riserva internazionale europea, iniziava ad assumere un ruolo all'interno dello SME molto simile a quello che gli Stati Uniti avevano rivestito negli accordi di Bretton Woods. Si trattava, poi, di quella Germania fortemente orientata all'economia sociale di mercato<sup>52</sup> che impose la stabilità dei prezzi come

---

<sup>47</sup> A.-J. MENÉNDEZ, *The Existential Crisis of the European Union*, cit., 485-486.

<sup>48</sup> Come rilevato, appariva «ormai evidente che non è pensabile di realizzare la piena liberalizzazione dei movimenti di capitale [...] e di giungere alla creazione di un mercato finanziario unificato, senza la trasformazione dell'Ecu in una vera e propria moneta», A. MAJOCCHI, *Il completamento del mercato interno: effetti economici e problemi di armonizzazione fiscale*, in *Il Politico*, vol. 53, n. 4, 148, Ottobre-Dicembre 1988, 632.

<sup>49</sup> Si trattava del cosiddetto «serpente nel tunnel», ovvero un meccanismo di gestione concertata della fluttuazione delle monete (il «serpente») all'interno di margini ristretti rispetto al dollaro (il «tunnel»). Destabilizzato dalle crisi del petrolio, dalle divergenze politiche e dalla debolezza della moneta statunitense, in soli due anni il «serpente» perse molti dei suoi membri, per ridursi infine a una zona «marco» comprendente la Germania, la Danimarca e il Benelux», Documento Commissione europea, *Una valuta unica per un'Europa unita. Il cammino dell'Euro*, 2007, [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication6730\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6730_it.pdf), 3.

<sup>50</sup> Nello SME, il tasso di riferimento era quello rappresentato dall'Unità di conto europea (ECU) che rispondeva ad una media ponderata tra i valori delle diverse valute partecipanti, le cui fluttuazioni avrebbero dovuto mantenersi, sia per eccesso che per difetto, entro la soglia del 2,25%, si veda L. BINI SMAGHI, *Il paradosso dell'euro: luci e ombre dieci anni dopo*, Rizzoli, Milano, 2008.

<sup>51</sup> V. GIACCHÈ, *Costituzione italiana contro i Trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Imprimatur, Napoli, 2015.

<sup>52</sup> Si veda N. GOLDSCHMIDT, *Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism*, in *Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics*, 04/12, 1-23.

principale obiettivo da raggiungersi, a dispetto di quello rappresentato dalla piena occupazione, considerato ormai ingestibile retaggio del compromesso keynesiano. Cosa ciò avrebbe rappresentato successivamente, fu dunque chiaro già agli albori dagli anni Ottanta: «D'ora in poi la stabilità dei prezzi avrebbe avuto la precedenza e questo induceva a realizzare politiche di sostegno all'offerta, piuttosto che alla domanda, ovvero a perseguire l'abbattimento della pressione fiscale e la moderazione salariale. E significava inoltre contrazione della spesa sociale motivata dal proposito di tenere sotto controllo debito e deficit pubblico»<sup>53</sup>.

### *3. Il ruolo delle libertà economiche negli sviluppi neoliberali dell'integrazione europea.*

La fine degli anni 70 rappresenta il momento in cui alla libera circolazione delle merci verrà assegnato uno statuto specifico e più rafforzato che esporrà le economie nazionali ad altri attori economici europei. Parallelamente, alla libera circolazione dei capitali, essenzialmente limitata alla libera circolazione dei pagamenti, verrà attribuito un ruolo ben più ampio di quello originariamente conferitole.

Con la sentenza *Cassis de Dijon*, pronunciata dalla Corte di giustizia della Comunità europea il 20 febbraio 1979, e con la direttiva 88/361/CE del Consiglio sulla liberalizzazione dei capitali, le libertà vengono «reinterpretate come criteri direttivi dell'insieme della circolazione di beni e persone e infine dell'intero mercato e della stessa intera attività economica»<sup>54</sup>.

Quanto al primo punto, si ricorderà come la sentenza della allora Corte di Giustizia delle Comunità europee vertesse, in linea generale, sulla valutazione di compatibilità, col diritto comunitario, d'una disposizione della normativa tedesca relativa allo smercio di bevande alcoliche e alla fissazione di un limite minimo di gradazione alcolica per alcune categorie di prodotti. Il Governo della Repubblica federale di Germania, parte del procedimento, aveva introdotto nel ricorso diversi argomenti tesi a giustificare l'applicazione di disposizioni relative al contenuto minimo di alcool delle bevande, tanto per ragioni di salvaguardia della salute pubblica, quanto per motivi attinenti alla protezione dei consumatori da

<sup>53</sup> A. SOMMA, *L'Europa a due velocità*, cit., 56.

<sup>54</sup> M. LA TORRE, *La cittadinanza "liquida"*. *Cittadinanza dell'Unione europea e liberalismo autoritario*, in *Sociologia del diritto*, 3/2015, 105-130.

2/2021

pratiche commerciali sleali. La Corte non considerò alcuna delle questioni sollevate come meritevole di accoglimento, non ravvisando nelle prescrizioni sulla gradazione minima alcuno scopo d'interesse generale «atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità»<sup>55</sup>. Piuttosto, la normativa relativa alla gradazione minima per la messa in commercio di bevande alcoliche fu considerata una condizione unilaterale, giudicata un ostacolo agli scambi incompatibile con l'art. 30 del Trattato CEE. Qualsiasi impedimento alla circolazione tra stati membri «derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti» sarebbe stato accettato, secondo la Corte, esclusivamente nelle ipotesi in cui le prescrizioni si rendessero necessarie per «esigenze imperative»<sup>56</sup>, evidentemente non ravvisate dalla Corte nella fattispecie al suo esame.

A ben vedere, la Corte precisava, dotandola di un contenuto più specifico, la cosiddetta «formula Dassonville»<sup>57</sup> in base alla quale «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari quanto precedentemente statuito»<sup>58</sup> deve essere considerata alla stregua di una misura ad effetto equivalente di una restrizione quantitativa delle importazioni, vietata dall'art.30 TCEE (l'attuale art.34 TFUE).

La decisione *Cassis de Dijon* colpì vigorosamente il divieto di discriminazione nazionale e l'intento protezionistico, «ragion d'essere della Comunità economica europea [...] la sua vera *Grundnorm*»<sup>59</sup>.

La sentenza ha rappresentato un tassello fondamentale nella realizzazione pratica del mercato comune, nonché il terreno in cui si è messa alla prova la tenuta delle comunità europee dinnanzi ad una deregolamentazione della libera circolazione delle merci. Allo stesso tempo,

---

<sup>55</sup> *Ivi*, n.14.

<sup>56</sup> *Ivi*, n.6.

<sup>57</sup> Si veda anche F.W. SCHARPF, *The Double Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a "Social Market Economy"*, in MPIfG Working Paper 09/12, 1-38. Ci si riferisce alla Causa 8-74, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte ai sensi dell'art.117 Trattato Cee dal *Tribunal de premiere instance* di Bruxelles nella causa penale dinanzi ad esso pendente a carico di Benoit e Gustave Dassonville. La sentenza della Corte di giustizia è pronunciata l'11 gennaio 1974, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0008#DI> (ultimo accesso: settembre 2021).

<sup>58</sup> CGUE 11 luglio 1974, Causa 8/74, Benoit et Gustave Dassonville, motivazione n.5.

<sup>59</sup> M. LA TORRE, *op. cit.*, 118.

la stessa rileva sotto un profilo più ampio che ci consente una duplice riflessione. Innanzitutto, essa si pone in perfetta continuità con le sentenze *van Gend en Lose* e *Costa c. Enel*, che avevano definitivamente sancito i principi dell'efficacia diretta e del primato del diritto comunitario. Con essi si dà il primo impulso al processo di integrazione europea, di segno positivo in questa primissima fase e frutto della specifica propulsione proprio della Corte di Giustizia. Una fase definita anche come «treaty constitutionalism»<sup>60</sup>, all'interno della quale la Corte si è configurata come il soggetto più attivo nel processo di integrazione attraverso il diritto. È così che il suo attivismo si è rivelato uno dei mezzi più efficaci per la conformazione economica dell'Unione europea, grazie soprattutto ad una interpretazione prevalentemente in senso funzionale delle disposizioni dei Trattati, tendenza che, come si accennava poc'anzi, si confermerà anche in anni successivi. In secondo luogo, non ci si può esimere dal rilevare come la Corte, nel rendere più flessibili le eccezioni alla libera circolazione di cui all'art.30 e nel ritenere sproporzionati i limiti di cui al caso in esame, abbia non soltanto considerato gli ostacoli agli scambi come tecnicismi obsoleti e ininfluenti. Ha, altresì, inevitabilmente ampliato il potere di revisione delle norme nazionali alla luce dei Trattati: ad essere messa in discussione non sarà più la norma nazionale che limiti il mero esercizio delle libertà economiche - nell'esempio in esame, la norma tedesca sulla etichettatura - bensì la più ampia comprensione dei principi costituzionali da parte dei singoli ordinamenti in cui essi dimorano - in questo caso, il diritto alla salute tutelato dalla normativa tedesca, o il principio del legittimo affidamento.

La *Cassis de Dijon* non realizza, dunque, una spinta in avanti esclusivamente sotto il profilo della uniformità giuridica, ma anche e soprattutto di quella normativa: sulla scia della sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>61</sup> del 1970, con cui la Corte aveva sancito l'insindacabilità delle norme di diritto primario anche di fronte a limiti posti dai principi espressi dalle costituzioni nazionali, il processo di costituzionalizzazione dell'Unione emanciperà allontanandosi progressivamente dalla tradizione costituzionale dei singoli Stati membri, considerata, sino a quel momento, patrimonio costituzionale comune e imprescindibile<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> C. JOERGES, C. KREUDER-SONNEN, *op. cit.*

<sup>61</sup>CGCE 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

<sup>62</sup> Si veda in proposito A.J. MENÉNDEZ, J.E. FOSSUM, *La peculiare costituzione dell'Unione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2012.

All'ombra del mercato comune riposa l'atteggiamento delle istituzioni europee in ordine alla dilatazione, formale e concettuale, della libera circolazione dei capitali. La direttiva 88/361 introduce nel complesso normativo dell'Unione Europea il principio della totale liberalizzazione dei movimenti di capitali al fine di attribuire al mercato comune dell'UE una «piena dimensione finanziaria», attraverso l'abolizione progressiva di «tutte le restrizioni alla libera circolazione dei capitali tra i paesi dell'UE»<sup>63</sup>.

Come è stato sostenuto, senza la direttiva del 1988, che eleva la libera circolazione dei capitali a diritto fondamentale di tutti i detentori degli stessi, l'Europa avrebbe potuto essere molto meno esposta alla tecnologia finanziaria degli Stati Uniti e il grado di finanziarizzazione dell'economia europea sarebbe stato inferiore<sup>64</sup>. La nuova collocazione delle libertà economiche ha sollecitato i singoli stati membri all'apertura dei loro mercati, incidendo anche sulla loro autonomia in ordine alle politiche sociali e redistributive, che fino alla fine degli anni Settanta erano rimaste saldamente agganciate alla scelta democratica e dunque alle preferenze politiche dei loro cittadini.

La libera circolazione dei capitali è stata descritta come un obiettivo ambizioso, ridotto nella sua dimensione operativa alla libertà dei pagamenti necessaria per rendere efficaci le altre libertà economiche e, soprattutto, la libera circolazione delle merci. In realtà questa nuova comprensione delle libertà economiche all'interno del diritto comunitario denota un mutamento di esigenze da parte delle Comunità, il cui obiettivo di ridurre le barriere protezionistiche a favore dell'unione doganale si è progressivamente trasformato nel bisogno di evitare, piuttosto, ogni ostacolo alla libera concorrenza<sup>65</sup>.

A fare da sfondo agli sviluppi anzi descritti, lo scontro tra due diversi modelli di capitalismo<sup>66</sup>: quello neo-americano, rappresentato dai governi Reagan e Thatcher, e quello renano, continentale, di matrice tedesca. Il capitalismo neo-americano, teso a riaffermare la fiducia nell'autoregolamentazione del mercato, si traduceva in una precisa definizione dei rapporti lavorativi, plasmati sulle relazioni di mercato. In

---

<sup>63</sup> Direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1988/361/oj>.

<sup>64</sup> A. MENÉNDEZ, *The Sineus of Peace: Rights to Solidarity in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *Ratio Juris*, 16/2003, 374–398.

<sup>65</sup> M. LA TORRE, *La cittadinanza "liquida"*. *Cittadinanza dell'Unione europea e liberalismo autoritario*, op. cit.

<sup>66</sup> Su questo, ampiamente A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *DPCE Online*, 4/2017, 189-207.

questo contesto, i mercati finanziari diventavano il principale luogo di aggregazione economico-finanziaria e la Borsa la principale finanziatrice delle imprese<sup>67</sup>. Il neoliberalismo assurge in questi anni a ideologia e a politica economica, fondate sull'idea classica che il mercato rappresenti una realtà naturale, perfettamente in grado di autosostentarsi e di raggiungere i propri risultati (concorrenza, equilibrio, stabilità) in una cornice che si determinerebbe come ordine spontaneo<sup>68</sup>. Il neoliberalismo assumerebbe in questo senso una connotazione più specifica: si dovrebbe parlare più appropriatamente di neoliberalismo<sup>69</sup> per indicare la tendenza del mercato all'autoregolamentazione che si tradurrebbe, sul profilo politico, in una azione di deregolamentazione, da parte dello stato, di tutte le materie che, incidendo sul piano economico, potrebbero alterare l'ordine naturale dell'economia.

Il capitalismo renano sarebbe, invece, pienamente in linea con l'ordoliberalismo tedesco di fine anni Trenta del secolo scorso. Mentre si delineava la ricostruzione di un *humus* europeo che aspirasse a rendere irripetibili le esperienze nazi-fasciste pregresse e che tentava di darsi una prima forma di organizzazione condivisa, si sviluppava nella Germania post-bellica una narrativa che doveva necessariamente incedere da un punto di partenza diverso rispetto al resto della comunità internazionale, dalla quale il territorio tedesco, sconfitto e diviso, era ancora escluso. È ordoliberales, la ripartenza tedesca, soprattutto nel suo programma di armonizzazione dell'organizzazione del lavoro che prevede un forte ancoraggio delle imprese al territorio, attraverso la finanziarizzazione delle stesse da parte delle banche e la creazione di relazioni lavorative

---

<sup>67</sup> M. ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, in *il Mulino*, 3/2001, 383-398.

<sup>68</sup> Sono gli anni in cui il monetarismo di Milton Friedmann, premio Nobel per l'economia nel 1976, ispira l'azione economica del thatcherismo inglese e quelli in cui il *Reaganomics* si impone nel sogno americano. Entrambi figli orgogliosi del neoliberalismo, ma evidentemente disillusi nei confronti del *laissez faire*, a giudicare dai massicci interventi politici con cui sia Thatcher che Reagan indirizzano l'economia dei rispettivi paesi. Su entrambi si veda F. ACKERMAN, *Reaganomics: Rhetoric vs. Reality*, South End Press, Boston, 1982.

<sup>69</sup> Vale la pena ricordare lo scontro intellettuale, tutto italiano, tra Luigi Einaudi e Benedetto Croce sul rapporto tra liberismo e liberalismo e, in particolare, sulla trascurabilità degli assetti economico-sociali nella composizione dell'idea liberale, posizione vigorosamente propugnata da Croce. Per una raccolta delle posizioni degli autori sul tema, si veda B. CROCE, L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, a cura di Paolo Solari, Ricciardi, Milano-Napoli, 1957.

cooperative definite di cogestione<sup>70</sup>. Fu questo, in quegli anni, uno strumento di ricomposizione delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro in genere, teso alla pacificazione sociale, un modo estremamente efficace di far convergere le volontà di entrambe le parti del rapporto, datore-lavoratore, nel tentativo di impedire, alla radice, la possibilità che sorgessero conflitti. Il consolidamento dell'ordine sociale assume, in quest'ottica, la funzione precisa di produrre una cooperazione tra capitale e lavoro<sup>71</sup>.

In realtà, negli ultimi anni, si è diffusa l'idea che il neoliberismo non sia «affatto riducibile a un fanatico atto di fede nella naturalità del mercato»<sup>72</sup> e che anzi esso si presenti come una nuova forma di razionalità<sup>73</sup> che tende a plasmare tanto l'azione dei governati quanto quella dei governanti. Nonostante esistano, nelle forme di liberalismo contemporaneo, delle differenze di carattere spaziale e temporale, i tratti ideazionali che varrebbero a distinguere le due correnti<sup>74</sup> si ricompongono all'interno degli sviluppi della crisi europea, sopraelevando ad un piano sovranazionale la dinamica, originariamente domestica<sup>75</sup>, del liberalismo autoritario.

Non è un caso che l'ordoliberalismo goda, oggi, di diversi riflettori puntati su di sé e che, con sempre maggiore insistenza, ci imbattiamo in definizioni dell'Europa come *ordoliberale*<sup>76</sup>: l'essersi dotata di una struttura

---

<sup>70</sup>A. SOMMA, *L'altra faccia della Germania. Sinistra e democrazia economica nelle maglie del neoliberalismo*, DeriveApprodi, Roma, 2015.

<sup>71</sup> Per una panoramica sull'era Adenauer e sull'uso dei legami sociali nella definizione dei rapporti di lavoro, si veda H. ABOSCH, *La Germania in movimento*, Laterza, Roma-Bari, 1969.

<sup>72</sup> P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma, 2016, 7.

<sup>73</sup> Per Dardot e Laval si tratterebbe di una razionalità politica che si traduce nella «ragione del capitalismo contemporaneo», *ivi*, 9.

<sup>74</sup> Ad esempio, il fatto che l'ordoliberalismo «is associated with rigid anti-majoritarian and pro-competitive rule-based institutions, in a primarily domestic context, neoliberalism with a looser set of political interventions directing class and geopolitical conflicts, domestically and imperially», secondo M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism in Europe: a Common Critique of Neoliberalism and Ordoliberalism*, cit., 1032.

<sup>75</sup> In realtà Karl Polanyi dimostrerà, nel 1944, come lo schema riconducibile al liberalismo autoritario in risposta alla crisi del 1929 andrà ben oltre i confini della Germania di Weimar, guardando all'incidenza delle misure eccezionali sulla socialdemocrazia inglese e americana, KARL POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2000.

<sup>76</sup> Si vedano J. HIEN, C. JOERGES (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2017; M. GOLDONI, M.A. WILKINSON, *The Material Constitution*, in *The Modern Law Review*, 81, 2018, 567-597; E. GREBLO, *L'Europa ordoliberale*, in *Filosofia politica* 1/2019, 123-134.

teorico-politica così solida, avrebbe consentito alla Germania di conquistare e mantenere pressoché inalterata nel tempo una egemonia tale da incidere tanto sul processo di integrazione europea, quanto – forse soprattutto – sulla condizione che l’Unione europea ha assunto attorno al 2009, quando è suo malgrado diventata terreno di una delle più grandi crisi economiche della contemporaneità<sup>77</sup>. Gran parte del complesso di decisioni adottato dalle istituzioni europee nel tentativo di risolvere la crisi rispecchierebbe i presupposti dell’ordoliberalismo tedesco, al punto di potersi parlare di *Europa tedesca*<sup>78</sup>.

#### 4. Egemonia dell’economico sul politico?

Il sistema produttivo occidentale sviluppatosi a partire dagli anni Settanta del secolo scorso influenza, dunque, il processo di integrazione europea: se, da un lato, il modello socioeconomico costruito in Europa già dal secondo dopoguerra si basava sul presupposto che fossero possibili aumenti sostenuti della capacità produttiva di beni e servizi e che la produzione si sarebbe tradotta in un aumento costante della ricchezza complessiva, dall’altro la realtà si mostrava profondamente diversa, poiché all’aumento della produzione non stava seguendo una effettiva crescita, la quale, piuttosto, avrebbe subito un costante rallentamento negli anni successivi<sup>79</sup>. Lo sviluppo di attività transfrontaliere aveva richiesto uno sforzo della comunità internazionale teso alla liberalizzazione del commercio; l’apertura verso la rimozione delle barriere commerciali non stava, tuttavia, sollecitando alcuna politica compensativa, il che andava ad indebolire ulteriormente gli stati, questa volta sul piano politico. L’idea di Stato-nazione viene in un certo svalutata dalla trasformazione delle istituzioni transnazionali e sovranazionali, ormai considerati promotori strutturali della concorrenza normativa e fiscale. Inizia così un lento percorso di erosione della direzione politica del sistema europeo, periodo

---

<sup>77</sup> A. D’ATTORRE, *L’Europa e il ritorno del ‘politico’*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>78</sup> Ci riferiamo naturalmente alle sollecitazioni di U. BECK, *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. XV.

<sup>79</sup> Le cause del disequilibrio furono ricondotte, dalle tendenze macroeconomiche maggioritarie sviluppatesi dagli anni Settanta, ad un eccessivo intervento pubblico in economia e ad «un (asserito) eccesso di domanda politica di protezione, che ingolfa i meccanismi della scelta pubblica e si ripercuote negativamente sul sistema economico, mantenendolo in uno stato di perenne disequilibrio, di cui la stagflazione è – o sarebbe - la conseguenza più evidente», E. MOSTACCI, *op.cit.*, 372.

2/2021

durante il quale, per la prima volta dalla nascita delle costituzioni contemporanee, i valori del *Rechtsstaat* sociale e democratico<sup>80</sup> vengono messi in discussione e, con esso, anche la forza propulsiva del progetto politico di integrazione europea.

Dal raggiungimento dell'unione doganale e dopo l'edificazione del Mercato Comune - operazioni entrambe tese al consolidamento delle basi sulle quali costruire l'Unione monetaria - si sarebbe dovuto infatti incedere verso l'estensione del progetto europeo ad un piano che non fosse esclusivamente di carattere economico-commerciale. In quest'ottica le istituzioni nazionali europee hanno scelto di limitare, in via definitiva, parte dei propri diritti sovrani e della propria individualità politica - naturalmente a condizioni di reciprocità con gli altri stati -, proprio nel segno di un rapporto di integrazione positiva a favore dell'ordinamento giuridico comunitario.

L'integrazione positiva si sarebbe dovuta soprattutto attuare mediante una azione diretta a ridurre l'eterogeneità normativa esistente tanto sul piano fiscale quanto in ordine alle diverse politiche economico-sociali esistenti tra gli Stati membri. Tuttavia l'eterogeneità dei welfare state europei, accompagnata da elevati requisiti di consenso richiesti nell'ambito dei processi decisionali sovranazionali, sembrò sin dall'inizio limitare una effettiva azione diretta all'integrazione politica, oltre che economica, degli Stati al progetto europeo.

L'evoluzione del processo di integrazione giunge all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, per mezzo del quale la relazione tra politico ed economico è condotta ad un nuovo livello che condurrà alla costituzione dell'Unione economica e monetaria (UEM) e alla separazione tra politica monetaria sovranazionale e autorità fiscale nazionale.

Con il suo impegno per una politica monetaria depoliticizzata, basata esclusivamente sulla stabilità dei prezzi e con la costituzione di una Banca centrale europea indipendente - il Trattato di Maastricht sembra avere sovraordinato quei principi che gli ordoliberali consideravano fondamentali nella realizzazione degli stati nazionali<sup>81</sup>. La costituzione microeconomica europea viene affiancata da quella macroeconomica, legata alla prima da un rapporto di complementarietà. Il diritto comunitario inizia a stabilire obblighi diretti non più esclusivamente ai privati, ma anche

---

<sup>80</sup> Il punto è ampiamente trattato in A.J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Palgrave Pivot, 2020, soprattutto 32ss.

<sup>81</sup> Come è ovvio per K. TUORI, K. TUORI, *op.cit.*; in tal senso già M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 94 ss.

agli Stati membri nella specificità delle loro prestazioni macroeconomiche<sup>82</sup>. Allo stesso tempo però – è questo uno dei maggiori difetti che si suole normalmente attribuire a Maastricht – ha creato una "valuta senza stato"<sup>83</sup>. Il progetto Maastricht, rimuovendo ora uno dei segni chiave della sovranità degli Stati membri - il potere dell'autorità monetaria - contribuisce a creare un collegamento tra politica e principi di base della costituzione economica europea: l'economia di mercato aperta e la libera concorrenza.

Tuttavia, la «condivisione originale di sovranità»<sup>84</sup> che soggiace al progetto europeo non solo non riflette una perfetta simmetria nella distribuzione delle competenze fra gli organi, soprattutto tra Consiglio e Parlamento - nonché sotto il profilo della responsabilità che la Commissione ha nei confronti di entrambi – ma neppure si traduce in termini di partecipazione effettiva dei cittadini alla produzione legislativa. Quest'ultima appare, infatti, ancor più limitata ove si consideri che tutta la materia relativa all'esercizio dello status di "cittadino europeo", dunque la sfera di diritti politici esercitabile in forza dello stesso, resta in mano ai governi degli Stati membri, nonché esclusa dalla procedura di codecisione parlamentare, e dunque interamente sottratta al Parlamento europeo<sup>85</sup>. Ancora, il ruolo di indirizzo e coordinamento risiede interamente nelle mani di Commissione e Consiglio; il Parlamento europeo non esercita alcun ruolo sulla definizione degli indirizzi di massima per le politiche economiche che gli Stati membri adottano sotto il coordinamento dell'Unione e che rivestono una importanza straordinaria. Il potere è stato centralizzato, non per essere esercitato dalle istituzioni più rappresentative, ma al contrario da quelle meno rappresentative. Sono stati ad esempio trasferiti al livello sovranazionale poteri molto significativi, mediante il trasferimento di poteri decisionali che spettano in larga parte ad istituzioni non rappresentative (il riferimento è ovviamente alle rimodulazioni nella attribuzione di competenze tra Consiglio e Commissione, all'ampliamento

---

<sup>82</sup> R. COLLIAT, *A Critical Genealogy of European Macroeconomic Governance*, in *European Law Journal*, Vol. 18, 1/2012, 6-23.

<sup>83</sup> WERNER BONEFELD, *Ordo-liberalism and Political Theology: on the Government of Stateless Money*, in J. HIEN, C. JOERGES, *op.cit.*, 273-288.

<sup>84</sup> J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, Vol. 23, 2/2012, 345.

<sup>85</sup> Come si è opportunamente osservato «si è cittadini, e non sudditi, se si ha voce e capacità decisionale sulla propria qualità di cittadini e su ciò che essa comporti normativamente. Si è cittadini se si contribuisce alla produzione della legge, e in particolare, sulla legge sulla cittadinanza. Ora, nulla di tutto ciò si dà nella cittadinanza europea», M. LA TORRE, *op.cit.*, 117.

della sfera del potere decisionale di Banca centrale europea, del Commissario per gli affari economici e monetari).

Esisterebbe, dunque, una mancanza di *demos* a livello sovranazionale: l'obiettivo di attecchirsi a democrazia transnazionale e politicamente costituzionalizzata che l'Unione dovrebbe prefiggersi, si scontra infatti con talune dinamiche che incidono, negativamente, tanto sull'attribuzione di competenze quanto sull'insieme dei processi decisionali: «Il rafforzamento delle Istituzioni dell'Unione non ha comportato un equivalente potenziamento delle istituzioni politiche sovranazionali [...] Così, mentre nella narrativa della costituzionalizzazione l'Unione assume i caratteri della forza positiva di governo, nella realtà essa opera prevalentemente come una forza impegnata nella deregolamentazione accompagnata da forme non altrettanto robuste di regolazione»<sup>86</sup>. La de-democratizzazione dell'Unione europea si manifesterebbe, allora, proprio nella sottrazione delle scelte di politica economica ad assemblee e cittadini, riaffermando forme politicamente autoritarie di difesa del liberalismo economico e riattualizzando quel liberalismo autoritario con cui Heller connotava gli ultimi anni della Repubblica di Weimar<sup>87</sup>.

Le crisi degli ultimi anni non hanno soltanto ampliato le criticità legate al processo di integrazione, quali il tipo di interazione tra politica monetaria e fiscale, la distribuzione delle competenze tra Unione europea e Stati membri, le relazioni orizzontali tra Stati membri in merito alla responsabilità fiscale e alla reciproca solidarietà; esse hanno anche amplificato l'insoddisfazione che i cittadini europei nutrono verso l'assenza di un quadro sostanziale e istituzionale che consenta loro di contestare i principi fondamentali che modellano la loro vita: l'ascesa di un modello decisionale sovranazionale sempre più intergovernativo, la crescente frammentazione giuridico-istituzionale dell'Unione, il destino incerto dei diritti politici e sociali e la dubbia legittimità democratica delle politiche dell'Unione, nonché di quelle dei suoi Stati membri, rappresentano una sintesi di ciò che induce a dubitare dell'esistenza di una compiuta integrazione politica.

D'altra parte, secondo una ormai celebre ricostruzione<sup>88</sup>, il favore verso l'austerità, le riforme attuate soprattutto dal lato dell'offerta, la flessibilità del lavoro e i processi di liberalizzazione, rappresenterebbero

---

<sup>86</sup> M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *op. cit.*, 312

<sup>87</sup> M.A. WILKINSON, *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, *cit.*

<sup>88</sup> K. TUORI, K. TUORI, *op. cit.*

una linea politico-economica direttamente ricollegabile alla cosiddetta costituzione macroeconomica introdotta nei Trattati nel 1992: le scelte che si collocano alla base della struttura dell'Unione economica monetaria - dal focus sulla stabilità dei prezzi al divieto di finanziamento monetario - causerebbero, cioè, una convergenza senza sbocchi attorno ad un preciso modello economico neo-liberale<sup>89</sup>.

Se una simile suggestione apparisse verosimile, la crisi europea potrebbe allora presentarsi come conseguenza inevitabile di una «Europa-mercato»<sup>90</sup> che in ragione *delle* crisi avrebbe semplicemente palesato, non già forgiato *ex-novo*, il carattere tecnico-governativo del proprio quadro istituzionale e il progetto di integrazione esprimerebbe, così, una radicata egemonia dell'economico sul politico.

Del significato gramsciano del termine egemonia<sup>91</sup> il senso che qui si assume recepisce quello di egemonia politica di «dirigente e dominante», benché il binomio terminologico serva a Gramsci per riassumere le caratteristiche principali che la classe dovrà rivestire e mantenere prima di giungere al potere e una volta ottenutolo<sup>92</sup>. Con la consapevolezza che ribaltare i termini della sua costruzione richiederebbe un lavoro a sé che non sarebbe comunque sufficiente - stanti peraltro gli sviluppi che il termine ha seguito nel susseguirsi delle riflessioni attorno ad esso<sup>93</sup> - ciò che in questa sede si vuole realizzare è la trasposizione della diade gramsciana sul più ampio piano del potere europeo, non ascrivibile ad un singolo o ad un gruppo bensì al progetto politico-economico per il tramite del quale quel potere si esplica. Il termine egemonia, assunto in questo senso, va ben oltre il suo significato etimologico di supremazia, giuridicizzando la sfera del

---

<sup>89</sup> A. SOMEK, *Europe: Political, Not Cosmopolitan*, in *European Law Journal*, Vol.20, 2/2014, 142-163; C. OFFE, *Europe entrapped. Does the Eu have the political capacity to overcome its current crisis?* in *European Law Journal*, Vol.19, 5/2013, 595-561.

<sup>90</sup> U. BECK, *La crisi dell'Europa*, Il Mulino, Bologna 2012, 54.

<sup>91</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, quaderni I-V, Vol. I, paragrafo 44, Einaudi, Torino 1977, p. 40.

<sup>92</sup> Antonio Gramsci inizia a scrivere i Quaderni a poco più di due anni dall'arresto. Militante comunista e filosofo, quando parla di "classe" si riferisce alla classe dei proletari e alla direzione politica che essa deve intraprendere per governare. Al di là della formulazione teorica del termine che trova posto in questo lavoro, vi è molto più spazio, negli scritti di Gramsci, per la sua dimensione politica e, dunque, per la decisione pratica: su un possibile significato di egemonia in tal senso, si veda A. GRAMSCI, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Einaudi, Torino 1949.

<sup>93</sup> *Ex multis*: A. D'ORSI (a cura di), *Egemonie*, Dante & Descartes, Napoli, 2008; G. COSPITO *Egemonia/egemonico nei "Quaderni del carcere" (e prima)*, in *International Gramsci Journal*, Vol. 2, 2016, n. 1, 49-88.

consenso mediante un ambito più sottile e meno esplicito della sua tradizionale ascrizione all'autorità e alla sua personificazione.

L'egemonia dell'economico sul politico si realizzerebbe, cioè, come egemonia «delle sole ragioni del mercato nell'elaborazione delle regole giuridiche destinate a disciplinarlo»<sup>94</sup>, traducendosi in una direzione politica e in un modello che giunge ad imporsi come dirigente tra gli amici e dominante tra i nemici. L'egemonia economica si atteggia, in questo senso, a governamentalità: crea una genealogia dello stato a partire dall'economia, di modo che la fiducia ispirata dall'istituzione economica produca «qualcosa di più reale, di più concreto, di più immediato che una semplice legittimazione del diritto»<sup>95</sup>, ossia una vera e propria sovranità politica che si realizza mediante «l'istituzione e il gioco istituzionale che fanno funzionare questa economia»<sup>96</sup>. L'ordinamento dell'Unione europea darebbe vita, così, ad una sorta di manifestazione contemporanea del liberalismo autoritario schmittiano che ci costringe a fare i conti con il lato oscuro della costituzionalizzazione, ossia il fatto che essa non ha a che vedere soltanto con la limitazione del potere, ma anche, inevitabilmente, con la sottrazione definitiva della sua dimensione alla volontà popolare.

D'altra parte, ipotizzare l'ordinamento dell'Unione europea come un ordinamento sovrano rischia di essere fallace, se si considera che «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»<sup>97</sup>.

## 5. Conclusioni.

Si fa sempre più strada l'idea per cui il Trattato di Maastricht avrebbe decretato la vittoria decisiva del capitalismo sulla democrazia<sup>98</sup>; un cambiamento epocale, avvenuto all'indomani della caduta del muro di Berlino, per il tramite del quale si sarebbe creata una forma di capitalismo

---

<sup>94</sup> S. GAMBINO, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2006, 173.

<sup>95</sup> M. FOUCAULT, *op. cit.*, 82.

<sup>96</sup> *Ivi*, 81.

<sup>97</sup> M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *op. cit.*, 290.

<sup>98</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.

democratico, ed emancipatorio<sup>99</sup>. Ciò che la prassi manifesta, tuttavia, è che si sia piuttosto realizzato un graduale svuotamento della democrazia, giunto al culmine durante e dopo la crisi del 2008, ma, evidentemente, non dovuto alla stessa. La crisi ha reso, piuttosto, improcrastinabile la ricerca di una soluzione ai problemi dell'Unione europea e ha sfidato la già fragile tenuta della sua esistenza come progetto, attaccandone autorità e legittimità.

Le crisi occorse non riguardano esclusivamente un conflitto formale tra politica di emergenza e stato di normalità politico: esse manifestano, piuttosto, una crisi molto più profonda, che arriva a corroderne le fondamenta e che soprattutto ci impone una riflessione sulla valenza di una costituzione materiale; ci fa chiedere se ne esista una a livello europeo; ci interroga sul peso di una sua eventuale assenza<sup>100</sup>.

Le questioni sin qui sollevate, sembrano andare tutte nella direzione di una congiuntura costituzionale tesa alla protezione dell'ordine materiale del liberalismo economico. La costruzione di tutti i legami intercorrenti tra le istituzioni e gli Stati membri, così come tra le Istituzioni e il diritto dell'Unione europea, possono essere colte integrando nell'indagine costituzionale le dinamiche materiali che si sono istaurate, e correntemente si istaurano, proprio tra democrazia e capitalismo. Come è stato acutamente osservato: «se il capitale si fa stato, il costituzionalismo si fa articolazione del capitale»<sup>101</sup>.

La costituzionalizzazione delle libertà economiche e un processo di integrazione di segno negativo hanno dato luogo a forme di asimmetrie che, partendo dalle diseguaglianze orizzontali fra Stati membri si ripercuotono sulle modalità di partecipazione attiva alla vita comune della società europea. Tra Unione a 27 e Stati della zona euro lo scambio di volontà avviene, infatti, a condizioni apertamente diseguali: quelle dettate dalla minoranza rappresentata dal «club dei creditori» - ossia gli Stati forti della loro posizione finanziaria - e quelle subite dalla maggioranza del «club dei debitori» della zona euro<sup>102</sup>. Possiamo solo limitarci ad accennare, infine, agli effetti che la crisi della pandemia da Covid-19 porterà con sé, in un contesto come quello sinora descritto: nella drammatica simmetria della

---

<sup>99</sup> Per una visione esauriente delle criticità che accompagnano una simile idea si veda R.A. POSNER, *La crisi della democrazia capitalista*, Università Bocconi Editore, Milano, 2014.

<sup>100</sup> M. GOLDONI, M.A. WILKINSON, *op. cit.*

<sup>101</sup> A. NEGRI, *Lo stato dello Stato*, in F. BRANCACCIO, C. GIORGI, *Ai confini del diritto*, DeriveApprodi, Roma 2017, 26.

<sup>102</sup> A.J. MENÉNDEZ, *Look at the Mirror*, cit., 1.

diffusione del virus SARS-CoV-2, le misure economico-finanziarie europee destinate a contrastare la *terza onda*<sup>103</sup> di crisi rischiano di apparire insufficienti, problematizzando, ulteriormente, le asimmetrie pregresse fra gli stati membri.

L'egemonia dell'economico sul politico ha determinato un «duplice svuotamento, della politica e del diritto, corrispondente a una duplice crisi della ragione: della ragione politica, cioè dell'attuazione e della cura degli interessi generali, e della ragione giuridica, cioè del progetto costituzionale dell'uguaglianza e della garanzia dei diritti di tutti, sostituite entrambe da una sola ragione, la ragione economica, i cui unici criteri di razionalità sono lo sviluppo economico e la crescita della ricchezza, poco importa se a vantaggio di tutti o di una minoranza di ricchi»<sup>104</sup>.

Il tutto a discapito di un processo di costituzionalizzazione democratico e rappresentativo, ma anche della costruzione di una dimensione di giustizia sociale che non sembra andare oltre il mero riconoscimento formale<sup>105</sup>. Una nuova visione delle funzioni di governo, che diventa prevalentemente tecnocratico, ma anche del più ampio rapporto tra partecipazione, controllo e diritti e ci costringe, allo stesso tempo, a mettere seriamente in discussione «l'ammissibilità costituzionale» della costituzione economica<sup>106</sup>. Come scriveva Ferrajoli, infatti, «le vere norme fondamentali dell'odierna Unione Europea, non sono più le costituzioni, con i loro principi di uguaglianza, solidarietà e dignità delle persone e con i loro cataloghi di diritti fondamentali, bensì le regole ferree e inflessibili del mercato. E il linguaggio dell'economia, che ignora totalmente concetti come costituzione, uguaglianza, dignità della persona e diritti fondamentali, ha ormai sostituito sia il linguaggio del diritto che quello della politica come il linguaggio del potere nel quale vengono formulati i problemi e le loro soluzioni<sup>107</sup>».

---

<sup>103</sup> E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in DPCE Online, 2/2020, 2369-2391. Per una disamina circa le specifiche misure, già previste o in divenire - quali il Mes sanitario, il SURE in materia di sostegno temporaneo alla disoccupazione, i contributi della BCE e il *Next Generation EU* - ivi: 2380-2390.

<sup>104</sup> L. FERRAJOLI, *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione Europea*, in *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 9/2016, 24.

<sup>105</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *op. cit.*

<sup>106</sup> Pur se nel contesto della costituzione tedesca, sulle implicazioni politiche della costituzione economica come «a purely historical concept» si veda F. NEUMANN, *On the Preconditions and Legal Concept of an Economic Constitution*, in O. KIRCHHEIMER, F. NEUMANN, K. TRIBE, *Social Democracy and the Rule of Law*, Allen&Unwin, Londra 1987, 44.

<sup>107</sup> L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 24.