

Scienze  
giuridiche



# ESPERIENZE GIURIDICHE IN DIALOGO

*Il ruolo della comparazione*

A CURA DI

Michele Graziadei e Alessandro Somma

# Esperienze giuridiche in dialogo

Il ruolo della comparazione

*a cura di*

*Michele Graziadei e Alessandro Somma*



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ EDITRICE

2024

Volume finanziato con i fondi del progetto di Ateneo “50 years of the Italian Workers’ Statute: from the fordist culture to gig-economy”, responsabile scientifico Prof. Alessandro Somma.

Copyright © 2024

**Sapienza Università Editrice**

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)

[editrice.sapienza@uniroma1.it](mailto:editrice.sapienza@uniroma1.it)

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

*Registry of Communication Workers registration n. 11420*

ISBN 978-88-9377-310-2

DOI 10.13133/9788893773102

Publicato nel mese di marzo 2024 | *Published in March 2024*



Opera distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 3.0 Italia e diffusa in modalità open access (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

*Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 3.0 Italy (CC BY-NC-ND 3.0 IT)*

# Indice

## INTRODUZIONE

Dialogo tra esperienze giuridiche e comparazione: verso nuovi paradigmi? 11

*Alessandro Somma*

1. Modalità e canali del dialogo tra esperienze giuridiche 11
2. Il ruolo e il metodo della comparazione: la dissociazione tra formanti 14
3. Segue: gli scopi della comparazione 18
4. Comparazione che unisce e comparazione che divide 21

## IL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO PRIVATO

La giurisprudenza quale strumento di trasformazione ordinamentale: tra l'ermeneutica e la comparazione 29

*Mauro Grondona*

1. La giurisprudenza di fronte all'ermeneutica e alla comparazione 29
2. Il ruolo trasformativo della giurisprudenza di fronte al pluralismo giuridico 34
3. Il potenziale ruolo conciliativo e stabilizzatore di una comparazione giuridica in funzione ermeneutica 39

Diritti nazionali e comparazione attraverso le lenti del diritto uniforme dei contratti 47

*Roberta Peleggi*

1. Considerazioni introduttive 47

2. La Convenzione di Vienna del 1980 sulla vendita internazionale di merci: un esperimento riuscito di dialogo tra diritti nazionali	49
3. I Principi Unidroit dei contratti commerciali internazionali: uno sguardo d'insieme	54
4. I Principi Unidroit nella prassi applicativa	58
4.1. I Principi Unidroit come legge del contratto	60
4.2. I Principi Unidroit come <i>global background law</i>	63
4.3. Il richiamo ai Principi Unidroit quale standard internazionale a conferma del diritto statale	65
4.4. Il richiamo ai Principi Unidroit quale ausilio per l'interpretazione e l'integrazione del diritto statale	67
5. Brevi note conclusive	73
Il ruolo della comparazione giuridica nella contesa per la sovranità digitale	75
<i>Guido Smorto</i>	
1. Introduzione	75
2. Gli Stati Uniti d'America	77
3. L'Europa	79
4. La Cina	80
5. Un banco di prova. I dati tra libera circolazione e protezione	82
6. La contesa per la sovranità digitale e la circolazione dei modelli	86
7. Declamazioni teoriche e regole operazionali	94
8. Legislatori e corti	102
9. Il dialogo tra ordinamenti e l'uso della comparazione	104
10. Conclusioni	107
Il mercato delle riforme e la circolazione imposta di modelli	111
<i>Alessandro Somma</i>	
1. La costruzione europea come dispositivo neoliberale	111
2. L'allargamento a sud e il <i>Washington consensus</i>	113
3. L'allargamento a est e il ruolo della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo	115
4. La crisi del debito e il Meccanismo europeo di stabilità	118
5. La crisi pandemica e il mito dell'Europa che cambia	121

6. A mo' di conclusione: il debito come strumento di produzione e riproduzione delle soggettività	126
Rodolfo Sacco e la civilistica del XXI secolo	129
<i>Giuseppe Vettori</i>	
1. La civilistica dal secondo Novecento al nuovo secolo	129
2. Il ruolo della comparazione nella teoria delle fonti	130
3. Contaminazioni	133
4. Giustizia contrattuale e buona fede	134
5. Complessità e interazione delle fonti nei primi venti anni del Duemila	138
6. Il diritto muto, il mondo digitale e le scienze cognitive	140
7. La tutela del consumatore e il ruolo dell'Unione europea	144
8. Uno sguardo al futuro. La sostenibilità e il postdiritto	148
 IL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO DEL LAVORO	
Lo Statuto dei lavoratori fra "debiti" e "crediti" ordinamentali	155
<i>Massimiliano Delfino</i>	
1. Le ragioni della comparazione	155
2. La comparazione "ascendente" e "discendente"	156
3. Lo Statuto e la comparazione: la nuova disciplina dello <i>ius variandi</i> e l'antecedente spagnolo (cenni)	157
4. Il campo di applicazione soggettivo dello Statuto e i lavoratori subordinati ai tempi della <i>gig economy</i> : le differenze con i sistemi di <i>common law</i>	159
5. Segue: i <i>gig worker</i> nell'ordinamento italiano	165
6. L'art. 18 e le influenze della comparazione "filtrata"	167
7. Brevi conclusioni	169
Diritti collettivi e <i>gig economy</i> : il ruolo dello Statuto dei lavoratori italiano in chiave comparata	171
<i>Emanuele Menegatti</i>	
1. <i>Platform economy</i> v. rappresentanza collettiva	171
2. Il declino della rappresentanza collettiva negli ordinamenti anglosassoni	175
3. Il quadro italiano di supporto alla libertà e attività sindacale	182
4. Conclusioni: verso una libertà sindacale 2.0	186

## IL PUNTO DI VISTA DEL DIRITTO PUBBLICO

Comparare le identità costituzionali: circolazione degli argomenti giuridici e contesti storico-politici	193
<i>Alessandra Di Martino</i>	
1. Su alcune metafore nella comparazione	193
2. L'identità costituzionale <i>hat Konjunktur</i> : la prospettiva delle culture costituzionali	197
3. Uno sguardo ravvicinato: le identità costituzionali <i>in context</i>	202
3.1. <i>Identité constitutionnelle</i> e tradizione repubblicana francese	203
3.2. <i>Verfassungsidetitüt</i> e statualità in Germania	209
3.3. L'identità costituzionale alla Consulta: tradizione giuridica e temperamento del conflitto	217
3.4. L'"abuso" dell'identità costituzionale nella giurisprudenza dei Tribunali costituzionali ungherese e polacco	223
La "fabbrica del diritto" e il ruolo della comparazione	237
<i>Matteo Nicolini</i>	
1. I fattori di produzione del diritto: dialogo, interessi, attori globali	237
2. Statica e dinamica del dialogo, tra paradigmi evolucionista e diffusionista	241
3. Il dialogo globale, tra mutazione giuridica e resistenza	243
4. Dinamica inter-formanti, <i>network</i> e mercato delle riforme	245
5. I nuovi soggetti del dialogo: gli <i>holder of global capital</i>	250
6. Dialogo, <i>private lawmaking</i> e mediazione di interessi	251
7. Il mercato delle riforme: catena produttiva e uso strategico della comparazione	253
8. La costruzione del <i>private lawmaking</i> : l'interesse generale degli <i>holder of capital</i>	257
9. Società e diritto <i>privately made</i> : il diritto della «comprasfera»	261
10. Il superamento del <i>public-private divide</i> e la costruzione della <i>mortgaged society</i>	265
11. <i>Private lawmaking</i> , dissoluzione dei corpi politici e ruolo della comparazione	266

La comparazione come servizio e la comparazione come rete: gli strumenti a disposizione della Corte costituzionale per l'utilizzo del diritto comparato	269
<i>Paolo Passaglia</i>	
1. Premessa	269
2. La comparazione come servizio	270
3. La comparazione come rete	274
3.1. La Corte e la dottrina	275
3.2. La Corte e le altre corti	277
3.3. Segue: la dimensione orizzontale	278
3.4. Segue: la dimensione verticale	284
CONCLUSIONI	
Che cosa è accaduto al diritto privato europeo?	
Il nuovo movimento in atto	295
<i>Michele Graziadei</i>	
1. Prologo	295
2. Esperienze in dialogo	296
3. Nulla rimane fermo in Europa	297
4. Le articolazioni del diritto	302
5. La dimensione costituzionale: qualche rapido appunto	307
6. Epilogo	310
Gli Autori di questo volume	311



# Il mercato delle riforme e la circolazione imposta di modelli

*Alessandro Somma*

## 1. La costruzione europea come dispositivo neoliberale

L'Europa unita costituisce per molti aspetti un dispositivo neoliberale, concepito per stimolare riforme in linea con la relativa ortodossia e per neutralizzare tensioni di altro segno<sup>1</sup>. Ciò non si ottiene però solo attraverso la produzione di regole, a partire da quelle che identificano le libertà fondamentali tutelate dal livello sovranazionale, prime fra tutte le disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei servizi e soprattutto dei capitali. Fondamentale è anche e soprattutto il ricorso a un meccanismo che potremmo definire in termini di mercato delle riforme, perché concerne la realizzazione delle cosiddette riforme strutturali come contropartita per l'assistenza finanziaria. Un meccanismo tanto pervasivo da essere costitutivo della costruzione europea, oltre che alla base della sua evoluzione, che da un simile punto di vista rappresenta il risultato di una circolazione imposta di modelli.

Che il mercato delle riforme sia costitutivo dell'Europa unita, lo ricaviamo in modo chiaro dal contesto in cui tutto ha avuto inizio: il varo dello *European recovery program*, il cosiddetto Piano Marshall, con-

---

<sup>1</sup> Per l'ampio e vivace dibattito su questi aspetti, sia consentito rinviare ad A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma e Bari, 2021 e Id., *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, 2023, p. 161 ss.

cepito come è noto per consolidare il fronte dell'Occidente capitalista nello scontro aperto dallo scoppio della Guerra fredda, nel solco delle iniziative intraprese dagli Stati Uniti per contenere il potere sovietico. Il Piano consisteva nel finanziamento della ricostruzione dei Paesi europei devastati dal secondo conflitto mondiale, tuttavia solo di quelli disposti a «sostenere gli sforzi volti a ripristinare un normale benessere economico nel mondo»<sup>2</sup>: a consolidare il loro ancoraggio all'occidente capitalista. Per questo venne costituita l'Organizzazione per la cooperazione economica europea, precorritrice dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), concepita per coordinare gli aiuti del Piano Marshall, ma anche e soprattutto al fine di armonizzare le politiche economiche dei Paesi europei coinvolti. I quali venivano oltretutto indotti a risanare le loro economie perseguendo il pareggio di bilancio e dunque contraendo la spesa pubblica, e nel contempo creando un ambiente favorevole agli investitori, a beneficio dei quali occorreva comprimere i salari e ridurre la pressione fiscale<sup>3</sup>.

Certo, simili obiettivi non vennero perseguiti ovunque con la medesima determinazione ed efficacia. In Paesi come la Francia e l'Italia, dove i partiti si ispiravano al comunismo riscuotevano rilevanti successi elettorali, ci si accontentò di ottenere soprattutto la loro esclusione dagli esecutivi. In altri casi la contropartita per l'assistenza finanziaria fu un più deciso allineamento all'ortodossia neoliberale, come si ricava in modo esemplare da quanto avvenne in Germania<sup>4</sup>. In alternativa l'esecuzione del Piano Marshall determinò l'abbandono di propositi considerati incompatibili con il credo neoliberale, prima fra tutte la volontà di comprimere la proprietà privata dei mezzi di produzione manifestata dall'esecutivo inglese guidato dal laburista Clement Attlee. Tanto che il suo favore per le nazionalizzazioni finì per determinare la conclusione prematura dell'assistenza finanziaria<sup>5</sup>, con ciò mettendo in luce come l'uso politico dei fondi del Piano fosse almeno di fatto assistito da un vero e proprio impianto sanzionatorio.

---

<sup>2</sup> George Marshall nel discorso tenuto il 5 giugno 1947 all'Università di Harvard.

<sup>3</sup> Per tutti G. Mammarella, *Storia d'Europa del 1945 ad oggi*, nuova ed., Roma e Bari, 2006, p. 143 ss.

<sup>4</sup> Da ultimo B. Steil, *Il Piano Marshall. Alle origini della guerra fredda* (2017), Roma, 2018 e F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 2, p. 51 ss.

<sup>5</sup> M. Patrono, *Diritto dell'integrazione europea*, vol. 1 (*Initium Europae. Storia delle origini e fondamento del processo integrativo*), Torino, 2013, p. 72.

## 2. L'allargamento a sud e il *Washington consensus*

Il meccanismo per cui si concedono finanziamenti come contropartita per l'adozione di riforme in linea con l'ortodossia neoliberale resterà il principale motore della costruzione europea, pronto a essere azionato in occasione di tutti i passaggi cruciali che hanno scandito la sua evoluzione. Un primo riscontro lo ricaviamo in occasione dell'allargamento a sud, che ha interessato i Paesi liberati dalle dittature fasciste a metà anni Settanta, i quali chiesero subito di aderire all'allora Comunità economica europea: Grecia, Portogallo e Spagna.

Bruxelles non poteva certo rigettare la richiesta, che chiamava in causa l'immagine della costruzione europea evocata all'atto della sua nascita, ovvero il suo costituire «una protezione contro il ritorno della dittatura»<sup>6</sup>. E tuttavia l'Europa unita neppure poteva accettare che l'adesione avvenisse senza mettere in discussione quanto avrebbe rappresentato un ostacolo insormontabile all'affermazione del neoliberalismo. Il che, dal punto di vista formale, veniva espresso sotto forma di preoccupazione per le condizioni in cui versavano i Paesi candidati: afflitti da elevati livelli di disoccupazione, da una bilancia dei pagamenti in forte sofferenza e da scarsi livelli di industrializzazione, il tutto considerato un riflesso di politiche non in linea con i principi espressi nei Trattati<sup>7</sup>.

A essere particolarmente sotto tiro fu il Portogallo, la cui costituzione era nata in un clima ancora condizionato dagli eventi rivoluzionari che portarono alla sconfitta della dittatura. Di qui la sua ispirazione democratica e comunista insieme, particolarmente evidente nella precisazione che la Repubblica è «fondata sulla dignità della persona umana e sulla volontà popolare e impegnata nella sua trasformazione in una società senza classi» (art. 1). Anche se il clima cambiò in fretta, conducendo a una riscrittura dell'articolato nelle sue parti più compromesse dal punto di vista neoliberale, persistevano scelte di politica economica sgradite al livello europeo: come il ricorso alla nazionalizzazione nell'industria e nei servizi, segno evidente che il Paese necessitava di «radicali riforme economiche e sociali»<sup>8</sup>. Tanto più che aveva

---

<sup>6</sup> Comunicazione *General considerations on the problems of enlargement* del 20 aprile 1978, Com/78/120 fin.

<sup>7</sup> Comunicazione *The transitional period and the institutional implications of enlargement* del 24 aprile 1978, Com/78/190 fin.

<sup>8</sup> *Opinion on Portuguese application for membership* del 19 maggio 1978, Com/78/220 fin.

un debito pubblico particolarmente elevato, determinato tra l'altro dai costi provocati dalla concessione dell'indipendenza alle colonie ancora sottomesse dal regime di Salazar: in particolare i costi per riassorbire nella Pubblica amministrazione i cittadini rientrati dall'Angola e dal Mozambico, e realizzare così politiche di sostegno alla domanda<sup>9</sup>.

A preparare il Portogallo per l'adesione ci pensò il Fondo monetario internazionale, che per l'occasione ricevette dalle autorità europee una sorta di mandato a farsi carico della questione. Di qui la concessione di due prestiti: il primo nel 1976, a un anno dalle prime elezioni libere vinte dai Socialisti di Mario Soares e in concomitanza con la richiesta di adesione alla costruzione europea, e il secondo tra il 1983 e il 1985, ovvero nel triennio immediatamente precedente l'ingresso nelle Comunità<sup>10</sup>.

Soprattutto in questa seconda occasione le condizioni per l'assistenza finanziaria furono particolarmente efficaci, volte come erano a ottenere riforme capaci di incidere sulla disciplina del mercato nelle parti in cui si mostrava più stridente con l'ortodossia neoliberale. Non venne direttamente imposta la privatizzazione delle imprese in mano pubblica, ma questa fu di fatto avviata nel momento in cui si impose loro di operare sul mercato nel rispetto del principio di concorrenza. Il che si ottenne tagliando i trasferimenti alle imprese pubbliche, costrette così a sostenersi attraverso i soli introiti derivanti dalla loro attività, e dunque a non poter praticare un regime di prezzi amministrativi per i beni prodotti e i servizi erogati: dai beni di prima necessità, all'approvvigionamento di elettricità e acqua, ai trasporti. Il tutto mentre si imposero un contenimento della spesa pubblica nei settori della previdenza e assistenza sociale, della sanità e dell'educazione, oltre a riforme in materia lavoristica finalizzate per un verso a ostacolare gli aumenti salariali, e per un altro a produrre «flessibilità nell'utilizzo della manodopera».

Nessuno stupore, allora, se l'impeto neoliberale con cui il Fondo monetario intervenne in Portogallo, ribadiamo di comune accordo con le autorità europee, fu ritenuto tale da rappresentare il banco di prova per mettere a punto quanto si è poi definito in termini di *Washington*

---

<sup>9</sup> Ad es. F. Tavares Pimenta, *Storia politica del Portogallo contemporaneo (1800-2000)*, Firenze, 2011.

<sup>10</sup> Cfr. la *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, in *Boletim Trimestral - Banco de Portugal*, 1983, 3, p. 5 ss. e la *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, *ivi*, 1984, 3, p. 5 ss.

*consensus*<sup>11</sup>: l'insieme delle riforme strutturali, inizialmente studiate per l'area latinoamericana, la cui adozione doveva porre rimedio all'indebitamento dei Paesi che le avrebbero adottate, ovviamente attraverso la loro incondizionata adesione ai dettami del neoliberalismo.

### **3. L'allargamento a est e il ruolo della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo**

Se l'allargamento a sud ha posto non pochi problemi all'agenda neolibérale europea, quello a est non è certo stato da meno. Diversamente dalle dittature fasciste, infatti, quelle socialiste non avevano rinnegato il liberalismo politico semplicemente per consentire una riforma di quello economico<sup>12</sup>. Avevano inteso superare l'ordine proprietario per edificarne uno fondato sul rigetto di entrambi i capisaldi della tradizione occidentale: la democrazia, ma anche il capitalismo. Di qui la notevole mole di problemi, che le istituzioni europee decisero di affrontare nel modo che oramai conosciamo

Dell'ampliamento si iniziò a discutere a partire dal 1993, poco prima che i Paesi interessati avanzassero formale richiesta di adesione. Si stabilirono innanzitutto gli standard che i candidati avrebbero dovuto possedere per far parte dell'Unione: «una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l'esistenza di una economia di mercato funzionante», oltre alla condivisione degli «obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria»<sup>13</sup>.

Come si vede, si tratta di standard relativi all'edificazione di un ordine incentrato sui fondamenti della democrazia e del capitalismo. Fu peraltro sullo sviluppo del mercato concorrenziale che si volle concentrare l'attenzione: tra le prime misure da adottare, in attesa della formale adesione, figurano l'intensificazione delle relazioni commerciali tra l'Unione e i Paesi dell'est attraverso la progressiva costruzione di una zona di libero scambio nella quale «vietare le pratiche restrittive, l'abu-

---

<sup>11</sup> A.B. Nunes, *The International Monetary Fund's Standby Arrangements with Portugal. An Ex-Ante Application of the Washington Consensus*, Gabinete de História Económica e Social - Documentos de Trabalho 44/2011.

<sup>12</sup> Secondo lo schema che si deve a K. Polanyi, *La grande trasformazione* (1944), Torino, 1974.

<sup>13</sup> Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, *Conclusioni della Presidenza*.

so delle posizioni dominanti e gli aiuti pubblici che falsano o minacciano di falsare la concorrenza». Nel frattempo si sarebbero sostenuti gli sforzi intrapresi dai Paesi dell'est per «modernizzare le loro economie indebolite da quarant'anni di pianificazione centrale», ricorrendo all'aiuto finanziario della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo<sup>14</sup>.

L'accordo costitutivo di quest'ultimo ente, appositamente creato per assistere la transizione al capitalismo dei Paesi dell'Europa centro orientale e dell'Asia centrale un tempo appartenuti al blocco sovietico, e per questo celebrato come «la prima istituzione del nuovo ordine mondiale»<sup>15</sup>, contiene indicazioni molto chiare circa i suoi compiti: la Banca deve promuovere l'economia di mercato, quindi l'«iniziativa privata», lo «spirito imprenditoriale» e le «riforme strutturali» necessarie «allo smantellamento dei monopoli, al decentramento e alla privatizzazione». Nel Preambolo dell'accordo si operano riferimenti anche alla democrazia e ai diritti umani, che tuttavia devono essere letti alla luce di una precisazione da cui si ricava la funzione attribuita al ripristino delle libertà politiche, ovvero il loro essere connesse alla promozione delle libertà economiche così come concepite dal credo neoliberale: «il nesso tra aspetti politici ed economici» implica «un'attenzione primaria per i diritti civili», sicché i diritti sociali semplicemente «possono essere presi in considerazione», ma non «nella valutazione dei progressi» fatti dal Paese assistito<sup>16</sup>.

La formale apertura dei negoziati di adesione venne decisa nella seconda metà degli anni Novanta, insieme alla «strategia rafforzata di preadesione» e al «rafforzamento dell'aiuto alla preadesione»<sup>17</sup>, quest'ultimo finalizzato a sostenere gli investimenti richiesti da specifici «Programmi nazionali di adattamento dell'*acquis*»<sup>18</sup>. Poco dopo, in vista dell'ampliamento, il Trattato di Nizza firmato nel febbraio del 2001 apportò alcune modifiche alla struttura istituzionale dell'Unio-

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> P.A. Mekveld, *Origin and Role of the European Bank for Reconstruction and Development*, Berlin, 1991, p. 96.

<sup>16</sup> *Political Aspects of the Mandate of the European Bank for Reconstruction and Development*, [www.ebrd.com/downloads/research/guides/aspects.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/aspects.pdf).

<sup>17</sup> Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997, *Conclusioni della Presidenza*.

<sup>18</sup> Ad es. T. Beichelt, *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden, 2004, p. 48 ss.

ne, considerate indispensabili ad agevolare l'assunzione di decisioni nell'ambito di un'organizzazione che avrebbe di lì a poco assunto dimensioni notevoli. Nel 2004 vennero infatti accolte l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Slovenia e l'Ungheria, mentre l'adesione di Bulgaria e Romania fu decisa nel 2007.

Non si tratta qui di descrivere il caotico passaggio dall'economia di piano all'economia di mercato che ha interessato i Paesi un tempo appartenuti al blocco sovietico, coinvolgendo tutti i livelli dell'ordinamento, a partire evidentemente da quello costituzionale. Ciò che occorre mettere in luce è l'ispirazione marcatamente neoliberale delle riforme a cui si sono condizionati i più disparati prestiti erogati per favorire l'ampliamento dell'Unione europea verso est<sup>19</sup>, nel solco di quanto il Fondo monetario internazionale aveva sperimentato in Portogallo. Sono infatti riforme destinate a consentire una diminuzione delle uscite, ottenuta con il dimagrimento della pubblica amministrazione e la contrazione della spesa sociale, un incremento delle entrate attraverso piani di privatizzazioni e liberalizzazioni, e a trasformare il mercato del lavoro per flessibilizzarlo e creare un ambiente favorevole alla cooperazione tra produttori. Riforme considerate indispensabili a rigenerare un contesto nel quale «non vi era un concetto di proprietà privata e il profitto era ritenuto immorale»<sup>20</sup>.

Nel merito è esemplificativo ricordare un intervento legislativo che suscitò il disappunto dei funzionari della Banca: il Codice del lavoro slovacco del 2001, un articolato predisposto in seno al Ministero del lavoro e degli affari sociali per realizzare l'armonizzazione di questo settore dell'ordinamento slovacco con l'*acquis* comunitario. Le prime critiche vennero mosse a questa istituzione nel suo complesso, considerata «un ente fortemente resistente al cambiamento», presso il quale sono mancate «le capacità professionali indispensabili a predisporre una moderna legislazione»: tanto da autorizzare la conclusione che essa «ricorda l'era comunista nel suo aspetto e nel suo modo di opera-

---

<sup>19</sup> Cfr. G. Ajani, *Diritto dell'Europa orientale*, in *Trattato di diritto comparato*, dir. da R. Sacco, Torino, 1996, p. 115 ss. Anche B. Dejak, *The Cold War was Won in the Nineties. A short History of the European Bank for Reconstruction and Development*, Victoria BC etc., 2005.

<sup>20</sup> A. Newburg, *Eastern Europe and the European Bank for Reconstruction and Development: New Policies and Programs for Business Development*, in 28 *The International Lawyer*, 1994, p. 435.

re». Ebbene, il motivo di tanto disappunto fu la mancata condivisione di un'analisi concernente la relazione tra disoccupazione e mercato del lavoro, o meglio dell'approccio neoliberale a quell'analisi: le autorità slovacche non avrebbero riconosciuto come «la rigidità del mercato del lavoro e l'insufficiente mobilità del lavoro siano tra le principali cause dell'elevata disoccupazione». Di qui i vizi del Codice, reo di aver persino «ulteriormente diminuito la flessibilità», aumentato il costo del lavoro, posto limiti all'orario, disincentivato il licenziamento e, soprattutto, aumentato «significativamente il ruolo del sindacato»<sup>21</sup>.

#### **4. La crisi del debito e il Meccanismo europeo di stabilità**

Negli ultimi anni il mercato delle riforme in area europea è stato alimentato soprattutto in occasione della ristrutturazione dei debiti sovrani, notoriamente cresciuti in modo esponenziale per effetto della crisi economica e finanziaria del 2008. La materia è complessa, dal momento che viene sovrastata dal «principio del non salvataggio finanziario», per cui «l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro» (art. 125 Trattato sul funzionamento dell'Unione).

Queste rigidità hanno alimentato un animato dibattito circa l'opportunità di fronteggiare la crisi ricorrendo ad approcci in linea con i principi della democrazia economica<sup>22</sup>. Di qui la necessità di impedire alla crisi di minacciare la fede nell'ispirazione neoliberale della costruzione europea, accettando di derogare al divieto di salvataggio degli Stati membri da parte dell'Unione, tuttavia non per azionare meccanismi di redistribuzione della ricchezza di matrice solidaristica: si possono assistere finanziariamente gli Stati in difficoltà, ma solo se ciò risulta funzionale a tutelare la costruzione europea dalle conseguenze del loro dissesto, e solo condizionando l'assistenza alla realizzazione di riforme di chiara matrice neoliberale.

---

<sup>21</sup> K. Mathernova, *A Reformer's Lessons Learned: The Case of the Slovak Republic*, in *3 Law in Transition*, 2002, 2, p. 53.

<sup>22</sup> I cui echi hanno trasceso i confini del Vecchio continente: per tutti J.E. Stiglitz, *L'Euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa* (2016), Torino, 2017, part. p. 181 ss.



Questo disegno politico non poteva però reggersi su un solido fondamento giuridico. O meglio, questo era stato previsto, tuttavia solo con riferimento ai Paesi non appartenenti all'Eurozona. Per questi ultimi già il Trattato di Maastricht aveva infatti stabilito che, «in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti» pregiudizievole per «il funzionamento del mercato interno o l'attuazione della politica commerciale comune», si poteva procedere al «concorso reciproco», ovvero concedere un sostegno finanziario a medio termine (art. 143 Tfue). Un regolamento aveva poi aggiunto che un prestito o una linea di credito potevano essere concessi solo concordando con le autorità europee un «programma di riassetto o di accompagnamento», o altre «condizioni di politica economica alle quali è subordinato il sostegno finanziario a medio termine, al fine di ripristinare o di garantire una situazione sostenibile della bilancia dei pagamenti». Con la precisazione che il programma e le condizioni si sarebbero costantemente monitorate, dal momento che il «versamento o prelievo sarà effettuato in linea di principio in quote successive», e «la liberazione di ogni quota è subordinata alla verifica dei risultati ottenuti nell'attuazione del programma rispetto agli obiettivi prefissi»<sup>23</sup>.

A ben vedere, una base giuridica per l'assistenza finanziaria ai Paesi dell'Eurozona poteva rinvenirsi nella disposizione pensata per i casi in cui le loro difficoltà derivavano da «circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo», per fronteggiare le quali si poteva «concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria» (art. 122 Tfue). Non si riteneva però che la disposizione rappresentasse una base giuridica sufficientemente solida, motivo per cui si decise di rafforzarla attraverso il coinvolgimento del Fondo monetario internazionale in omaggio alla sua esperienza in materia di assistenza finanziaria condizionata<sup>24</sup>.

Sullo sfondo di questa copertura, e sulla base della disposizione del Trattato appena ricordata, venne costituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, destinato a «preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea» minacciata da una «crisi finanziaria mondiale senza precedenti», fonte di «un grave deterioramento delle

---

<sup>23</sup> Art. 3 Regolamento *che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri* del 18 febbraio 2002, 332/2002/Ce.

<sup>24</sup> All'epoca ricavabile in particolare dalle *Guidelines on Conditionality* del 25 settembre 2002, [www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf](http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf), e dallo *Statement of the Imf Staff Principles Underlying the Guidelines on Conditionality* del 9 gennaio 2006, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/010906.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/010906.pdf).

posizioni del disavanzo e del debito degli Stati membri». Nel contempo venne creato il Fondo europeo di stabilità finanziaria, «società veicolo garantita su base prorata dagli Stati membri partecipanti in modo coordinato»<sup>25</sup>, incaricata per statuto di «procurare finanziamenti agli Stati membri dell'Unione europea in difficoltà finanziaria la cui moneta è l'Euro, e che hanno concluso un memorandum con la Commissione europea contenente condizionalità di politica economica»<sup>26</sup>.

Solo dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, anch'esso privo di indicazioni specifiche circa l'assistenza finanziaria destinata agli Stati dell'Eurozona, alla materia si è finalmente messo ordine con una decisione del Consiglio europeo, poi approvata dagli Stati membri ai sensi dell'art. 48 Trattato Ue, con la quale si è completata la prima delle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione dedicate ai Paesi dell'Eurozona (art. 136)<sup>27</sup>. Lì è stata aggiunta la previsione per cui questi ultimi «possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della Zona Euro nel suo insieme», con la precisazione che «la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Di qui la creazione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes)<sup>28</sup>, con la quale si è a ben vedere aggirato il riparto di competenze tra Unione e Stati membri, posto che il Meccanismo realizza incursioni vistose nelle politiche fiscali e di bilancio formalmente riservate ai secondi<sup>29</sup>.

La sua azione si è in effetti sviluppata secondo uno schema unitario che costituisce un riscontro di un simile giudizio. L'assistenza finanziaria è infatti concepita come contropartita di misure volte a diminuire le uscite: a contenere la spesa pensionistica e sociale, inclusa ovviamente quella per la sanità e l'istruzione, a congelare o ridurre le retribuzioni

<sup>25</sup> *Decisione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri della Zona Euro riuniti in sede di Consiglio dell'Unione europea* 9614 del 10 maggio 2010.

<sup>26</sup> Così lo statuto (art. 3), pubblicato in *Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg* dell'8 giugno 2010 (C-N. 1189), 57026 ss.

<sup>27</sup> Cfr. la *Decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro* del 25 marzo 2011 (2011/199/Ue).

<sup>28</sup> *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità* del 2 febbraio 2012. Per tutti E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del diritto*, 2013, p. 481 ss.

<sup>29</sup> Ad es. M.F. Cucchiara, *Fiscal compact e Meccanismo europeo di stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 109.

dei pubblici dipendenti, e in genere a ridimensionare la Pubblica amministrazione. A queste misure si aggiungono poi indicazioni circa le modalità con cui ottenere un incremento delle entrate, da perseguire attraverso programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni, in particolare nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni, delle assicurazioni e dei servizi pubblici locali.

Diffuse sono anche le condizionalità concernenti la riforma del mercato del lavoro, concepita in modo tale da ripristinare più elevati livelli di libertà contrattuale, utili fra l'altro a rimuovere gli ostacoli alla flessibilizzazione e precarizzazione della relazione di lavoro: ad assimilarla sempre più a una relazione di mercato qualsiasi, ridotta al mero scambio di attività umana contro denaro, depurata da qualsiasi obbligazione accessoria a tutela della parte debole. Il tutto mentre si incentiva lo sviluppo di relazioni industriali in cui sia limitato il potere dei sindacati dei lavoratori: ad esempio promuovendo la possibilità per gli accordi a livello di singola impresa, dove più forte è il potere contrattuale del datore di lavoro, di derogare agli accordi conclusi a livello centrale, dove è meno arduo contrastare quel potere. Da notare infine il favore con cui si guarda all'introduzione di una componente del salario agganciata agli utili d'impresa, incentivata, di norma nei periodi di crisi, in quanto misura capace di indurre cooperazione e collaborazione tra capitale e lavoro<sup>30</sup>.

## 5. La crisi pandemica e il mito dell'Europa che cambia

Secondo molti la crisi economica provocata dall'emergenza sanitaria in corso indotto l'Unione a mettere in discussione la sua essenza di dispositivo neoliberale<sup>31</sup>. Le misure adottate smentiscono però questa lettura, mettendo in luce come anche questa crisi, non diversamente da quella del debito sovrano, sia stata invece l'occasione di ribadire e se possibile rafforzare l'attuale ispirazione della costruzione europea. Il tutto ricorrendo nuovamente al mercato delle riforme come espediente attraverso cui presidiarne la menzionata essenza di dispositivo neoliberale.

---

<sup>30</sup> Citazioni in A. Somma, *Giustizia o pacificazione sociale? La codeterminazione nello scontro tra modelli di capitalismo*, in *Politica del diritto*, 2015, p. 549 ss.

<sup>31</sup> Riferimenti in A. Somma, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos*, 2021, 1, p. 1 ss.

Lo ricaviamo dalle misure concepite per fronteggiare l'emergenza così come sono state riassunte in un documento predisposto dal Consiglio europeo<sup>32</sup>, dove si menziona innanzi tutto il cosiddetto Mes sanitario da attivare nell'ambito di un programma denominato «supporto alla crisi pandemica»: una linea di credito condizionata al solo impegno a «sostenere il finanziamento nazionale dei costi diretti e indiretti per la sanità, le cure e la prevenzione». Di qui la diffusa impressione che il Meccanismo possa essere attivato a condizionalità leggera o addirittura senza condizionalità: ipotesi comunque non presa in considerazione dai Paesi membri, peraltro incompatibile con i Trattati europei, il Trattato istitutivo del Meccanismo e alcuni regolamenti europei. Il tutto mentre un consolidato orientamento della Corte di giustizia chiarisce che il regime delle condizionalità costituisce l'imprescindibile bilanciamento della deroga al menzionato principio del non salvataggio finanziario: centrale per la costruzione europea in quanto «garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio»<sup>33</sup>.

Tra le misure varate per fronteggiare l'emergenza sanitaria vi è anche l'istituzione di un fondo «di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione», per il quale si è scelto un acronimo suggestivo: Sure<sup>34</sup>. Questo fondo ha fornito assistenza finanziaria incondizionata, e tuttavia presenta rilevanti punti di contatto con il Mes sanitario e con la sua filosofia di fondo. Consiste anch'esso in una linea di credito, che dunque finisce per incrementare il debito dei Paesi in difficoltà, e in prospettiva per aggravare la loro posizione rispetto ai parametri fissati dal Patto di stabilità e crescita: lo vedremo fra breve. Soprattutto ha una base legale da cui emerge la sua affinità con l'assistenza finanziaria condizionata: la medesima disposizione utilizzata per l'attività dei Fondi salva-Stati che hanno erogato prestiti ai Paesi colpiti dalla crisi del debito prima dell'istituzione del Mes (art. 122 Trattato sul funzionamento dell'Unione).

---

<sup>32</sup> *Report on the comprehensive economic policy response to the Covid-19 pandemic* del 9 aprile 2020.

<sup>33</sup> Sentenza del 27 novembre 2012 *Pringle*, C-370/12, n. 135.

<sup>34</sup> Regolamento *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* del 19 maggio 2020, 2020/672/Ue.

Fin qui le principali misure adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria, in quanto tali concepite per un orizzonte temporale relativamente breve. A queste si sono aggiunte altre misure pensate per sostenere la ripresa, elaborate per un arco temporale più ampio e con ciò destinate a orientare lo sviluppo futuro della costruzione europea. Misure ricomprese in uno strumento chiamato *Next generation Eu*, concepito per destinare risorse ad alcuni fondi, il principale dei quali è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il tutto finanziato attraverso il bilancio pluriennale per il periodo 2021-27<sup>35</sup>, la cui dotazione complessiva è simile a quella del periodo 2014-20, integrato però da 750 miliardi ottenuti sotto forma di prestiti comuni ottenuti dai mercati finanziari, da destinare tutti al sovvenzionamento del *Next generation Eu*.

Per comprendere il funzionamento del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la cui dotazione è di 672,5 miliardi, è decisivo muovere dalla sua base giuridica: la disposizione del Trattato sul funzionamento dell'Unione dedicata alla politica di coesione economica, sociale e territoriale dove si prevede la possibilità di «azioni specifiche che si rivelassero necessarie fuori dai fondi» strutturali già esistenti (art. 175). Di qui le indicazioni circa l'utilizzo dell'assistenza finanziaria, che deve «introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza», da cui non è però dato identificare il reale segno politico della misura. Questo si ricava dalle condizionalità tutte particolari cui è collegata l'assistenza del Dispositivo, le quali risultano dalla precisazione che il semestre europeo «costituisce il quadro di riferimento per individuare le priorità di riforma nazionali e monitorarne l'attuazione»<sup>36</sup>.

Il semestre europeo è notoriamente una complessa procedura relativa alla redazione delle leggi di bilancio nazionali, concepita per renderle strumenti di attuazione delle politiche volte ad assicurare il rispetto dei cosiddetti parametri di Maastricht: primo fra tutti il pareggio di bilancio. È insomma lo strumento impiegato per imporre disciplina di bilancio, in quanto tale incompatibile con il proposito di promuovere valori invisibili all'ortodossia neoliberale. Il tutto con modalità se possibile più insidiose delle condizionalità prevista dall'attività

---

<sup>35</sup> Regolamento *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027* del 17 dicembre 2020, 2020/2093/UE.

<sup>36</sup> Regolamento *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza* del 12 febbraio 2021, 2021/241/UE.

del Mes. Le condizionalità cui rinvia il semestre europeo si conoscono infatti di anno in anno, il che trasforma il ricorso al Dispositivo per la ripresa e la resilienza in un autentico salto nel buio.

È appena il caso di rilevare che ulteriori stringenti condizionalità sono quelle derivanti dai Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr), ovvero l'atto con il quale si disciplina l'utilizzo dei fondi messi a disposizione nell'ambito del *Next generation Eu*, che per l'Italia è stato concordato ai tempi dell'esecutivo presieduto da Mario Draghi<sup>37</sup>. Lì si indicano invero le specifiche riforme alla cui realizzazione viene condizionata l'erogazione dei fondi, elencate nella Decisione del Consiglio dell'Unione europea relativa all'approvazione del Pnrr e al relativo Allegato<sup>38</sup>, adottata ai sensi del Regolamento istitutivo del Fondo per la ripresa e la resilienza (art. 20).

Tra queste riforme è particolarmente dirompente l'impegno a riesumare la legge annuale per il mercato e la concorrenza. Questa viene contemplata da un provvedimento del 2009 che ha affidato all'esecutivo il compito di predisporla per «rimuovere gli ostacoli regolatori di carattere normativo o amministrativo all'apertura dei mercati», quindi per «promuovere lo sviluppo della concorrenza» e per «garantire la tutela dei consumatori». Il tutto tenendo conto delle «segnalazioni» e della «relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato», e soprattutto per promuovere la «conformità dell'ordinamento interno ai principi comunitari in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, nonché alle politiche europee in materia di concorrenza»<sup>39</sup>.

Queste indicazioni sono state in larga parte disattese. Solo nel 2017 si è avuta una legge per la concorrenza e il mercato, su stimolo dell'esecutivo diretto da Matteo Renzi che aveva varato il relativo disegno nel febbraio 2015<sup>40</sup>. In precedenza si era invece avuto un provvedimento

---

<sup>37</sup> *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, [www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf).

<sup>38</sup> Rispettivamente *Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia* 10160/21 del 6 luglio 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>, e *Allegato riveduto della Decisione del consiglio relativa all'approvazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 10160/21 Add 1 Rev 2 dell'8 luglio 2021, [www.camera.it/temiap/2021/07/13/OC177-5010.pdf](http://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OC177-5010.pdf).

<sup>39</sup> Art. 47 Legge 23 luglio 2009 n. 99 *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*.

<sup>40</sup> Legge 4 agosto 2017 n. 124, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

ispirato da alcune indicazioni dell'Antitrust: quello che ha convertito il cosiddetto Decreto cresci Italia<sup>41</sup>, voluto al suo insediamento dal governo presieduto da Mario Monti per avviare le politiche di austerità. È toccato a Mario Draghi rimettersi lungo il medesimo cammino in un contesto solo apparentemente differente, dal momento che le politiche espansionistiche di questo periodo non indicano un abbandono dell'ortodossia neoliberale. Rappresentano al contrario la cortina fumogena funzionale ad occultare la definitiva cancellazione di quanto si reputa incompatibile con quell'ortodossia.

Quattro sono le leggi annuali per la concorrenza, contemplate dal Pnrr quali riforme cui è condizionata l'assistenza finanziaria del Fondo per la ripresa e la resilienza: la prima si occupa di «servizi pubblici locali, energia, trasporti, rifiuti», la seconda concerne i «piani di sviluppo energia elettrica», la terza è dedicata alla «riforma delle concessioni stradali», mentre per la quarta le finalità non sono ancora definite<sup>42</sup>.

Tutte queste leggi recepiscono in vario modo le indicazioni contenute in una recente segnalazione dell'Antitrust, sollecitata direttamente da Mario Draghi in occasione del discorso per la fiducia tenuto al Senato. Non richiameremo le indicazioni di dettaglio, ma solo quelle destinate a presidiare l'ispirazione neoliberale del Pnrr, a partire dall'invito a evitare che le politiche espansionistiche richieste dalla crisi pandemica introducano un cambio di rotta: è fondamentale «che le decisioni di politica economica e l'intervento pubblico a sostegno dell'economia e delle categorie maggiormente colpite siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza», e considerare che «l'applicazione rigorosa della disciplina antitrust costituisce un fattore prezioso per garantire una più rapida e solida ripresa». Il mercato deve insomma restare lo strumento principe per la redistribuzione della ricchezza, e a monte lo strumento di selezione degli operatori economici più adatti ad assolvere a un simile compito: «la concorrenza promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro, induce le imprese a essere più produttive e innovative, favorisce una migliore allocazione

---

<sup>41</sup> Legge 24 marzo 2012 n. 27 di conversione del Decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

<sup>42</sup> Allegato riveduto della Decisione del consiglio relativa all'approvazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, cit., pp. 132 e 142 ss.

delle risorse tra le attività economiche, consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere»<sup>43</sup>.

## 6. A mo' di conclusione: il debito come strumento di produzione e riproduzione delle soggettività

L'Unione europea ha dunque utilizzato la pandemia per rafforzare la sua essenza di dispositivo neoliberale, e lo ha fatto ricorrendo al mercato delle riforme in quanto espediente più efficace per ottenere un simile obiettivo. Anche e soprattutto perché eleva il debito a strumento di produzione e riproduzione delle soggettività collettive esattamente come di quelle individuali<sup>44</sup>, ovvero a modalità attraverso cui si ottiene la soggezione degli Stati, e con ciò una circolazione imposta di modelli.

Tutti le iniziative intraprese per fronteggiare l'emergenza e favorire la ripresa sono invero pensate per incrementare il debito degli Stati. Il che avviene anche per le somme erogate nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e la resilienza sotto forma di finanziamenti a fondo perduto. Invero quelle somme devono essere restituite dall'Europa, e il bilancio europeo viene alimentato dai Paesi membri: i quali dovranno così incrementare i loro trasferimenti, eventualmente ricorrendo a nuove forme di tassazione, o in alternativa rinunciare a quelli altrimenti ottenuti dai fondi strutturali.

I risvolti di questa situazione non sono ancora visibili in tutta la loro portata. Al momento il Patto di stabilità e crescita, l'insieme di regole concepite per presidiare la disciplina di bilancio dei Paesi europei e in particolare il rispetto dei cosiddetti parametri di Maastricht, risulta sospeso<sup>45</sup>. Tornerà però in funzione nel 2024, probabilmente con ritocchi di facciata incapaci di alterare la sua sostanza, se non addirittura di inasprirla<sup>46</sup>. A dimostrazione che la costruzione europea, comun-

---

<sup>43</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Segnalazione ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 in merito a proposte di riforme concorrenziale, ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/S4143%20-%20LEGG%20ANNUALE%20CONCORRENZA.pdf>.

<sup>44</sup> Per tutti M. Lazzarato, *La fabbrica dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, 2011 e Id., *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, Roma, 2013.

<sup>45</sup> Comunicazione *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita* del 20 marzo 2020, Com/2020/123 fin.

<sup>46</sup> Cfr. A. Francescangeli e G. Gioia, *Riforma del Patto di Stabilità e nuova governance*



que evolverà, resterà un dispositivo neoliberale: edificato con modalità concernenti l'imposizione e non anche il prestigio, e soprattutto incapace di esprimere idealità diverse da quelle di cui l'Unione è stata finora catalizzatrice.

---

*economica. Sulla recente proposta della Commissione europea* (1. febbraio 2023), [www.diritticomparati.it/riforma-del-patto-di-stabilita-e-nuova-governance-economica-sulla-recente-proposta-della-commissione-europea/?print-posts=pdf](http://www.diritticomparati.it/riforma-del-patto-di-stabilita-e-nuova-governance-economica-sulla-recente-proposta-della-commissione-europea/?print-posts=pdf).