

INCIAMPI

INCIAMPI

Collana di Studi Politici

Direttore

Geminello Preterossi
(Università di Salerno)

Comitato Scientifico

Paolo Borioni (Università La Sapienza di Roma), **Wendy Brown** (Berkeley University), **Anna Cavaliere** (Università di Salerno), **Massimo D'Antoni** (Università di Siena), **Alfredo D'Attorre** (Università di Salerno), **Paolo Desogus** (Sorbonne Université di Parigi), **Carlo Galli** (Università di Bologna), **Chantal Mouffe** (University of Westminster), **Pier Paolo Portinaro** (Università di Torino), **Onofrio Romano** (Università di Bari), **Giulio Sapelli** (Università di Milano), **Alessandro Somma** (Università La Sapienza di Roma), **Pasquale Serra** (Università di Salerno), **Antonella Strati** (Università di Roma Tre), **Wolfaana Streeck** (Max Plank Institute), **Davide Francesco Tarizzo** (Università di Salerno), **Francescomaria Tedesco** (Università di Camerino), **José Luis Villacañas Berlanga** (Universidad Complutense de Madrid), **Umberto Vincenti** (Università di Padova), **Andrea Zhok** (Università di Milano)

I testi scientifici della collana sono sottoposti a *double blind peer review*

ISBN 9788899700607

Finito di stampare nel giugno 2021

Rogas Edizioni

© Marcovaldo di Simone Luciani

viale Telese 35

00177 – Roma

P. Iva 11828221009

e-mail info@rogasedizioni.net

sito web: www.rogasedizioni.net

Facebook: Rogas Edizioni

Instagram: [@rogasedizioni](https://www.instagram.com/rogasedizioni)

Twitter: [@rogasedizioni](https://twitter.com/rogasedizioni)

A CURA DI
EDMONDO MOSTACCI
ALESSANDRO SOMMA

DOPO LE CRISI

DIALOGHI SUL FUTURO DELL'EUROPA

Indice

Dopo le crisi. Le ragioni di un dialogo <i>Edmondo Mostacci e Alessandro Somma</i>	9
Verso una disunione sempre più stretta <i>Marco Baldassari</i>	13
La concorrenza tra lavoratori di nazioni diverse <i>Aldo Barba e Massimo Pivetti</i>	25
Europa: la moneta senza politica <i>Sergio Cesaratto</i>	33
C'è posto in Europa per il costituzionalismo democratico- sociale? <i>Omar Chessa</i>	50
Le regole sbagliate di un mondo che non c'è più <i>Carlo Clericetti</i>	58
Disgregazione ed europeismo critico nell'ordine economico globale <i>Guido Comparato</i>	66
La scossa della pandemia e l'Unione europea: rottura o mu- tamento costituzionale? <i>Marco Dani</i>	75
Pandemia, economia, geopolitica: l'Europa oltre l'ordine di Maastricht <i>Alfredo D'Attorre</i>	84
Per ragionare sull'Europa: politica ed economia <i>Carlo Galli</i>	93
One size fits none. L'Unione bancaria europea e i suoi pro- blemi <i>Vladimiro Giacché</i>	106
Il ruolo della Banca centrale europea nella gestione della cri- si pandemica <i>Andrea Guazzarotti</i>	121

Il governo europeo della crisi pandemica. Un cambio di paradigma? <i>Federico Losurdo</i>	132
L'Europa dell'emergenza perenne <i>Alessandro Mangia</i>	144
Europa di ieri, Europa di oggi: quale Europa domani? <i>Luigi Melica</i>	153
Come contrastare la torsione neoliberista dell'Unione europea? Il ruolo del costituzionalismo democratico <i>Agustín José Menéndez</i>	166
La primazia del creditore: causa e conseguenza della debolezza dell'Europa <i>Edmondo Mostacci</i>	176
La politica della neutralizzazione della politica <i>Geminello Preterossi</i>	187
Tracciare la rotta. A proposito di alcune sfide (non più rinviabili) del costituzionalismo europeo <i>Francesco Saitto</i>	205
Recovery fund: le nuove risorse proprie europee di fronte alla Costituzione <i>Fiammetta Salmoni</i>	216
Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irriformabile <i>Alessandro Somma</i>	229
Scenari post-pandemia <i>Antonella Stirati</i>	241
Chi custodirà il custode? Il sindacato (troppo) debole sugli atti della Banca centrale europea <i>Luigi Testa</i>	249
Notizie sugli autori e le autrici	259

**Tracciare la rotta.
A proposito di alcune sfide (non più rinviabili)
del costituzionalismo europeo**

Francesco Saitto

Il costituzionalismo europeo tra democrazia e capitalismo. Una premessa di contesto

Se i problemi specifici e le tecniche con cui farvi fronte sono, inevitabilmente, da esaminare sempre nel contesto materiale di riferimento, si può però asserire che oggi siano osservabili in forme nuove e assai intense gli elementi fondamentali di una delle sfide principali con cui ha dovuto confrontarsi anche il costituzionalismo europeo novecentesco. Ancora una volta è, infatti, necessario governare e portare a sintesi la tensione tra libertà ed eguaglianza, per dar vita a un equilibrio in cui le istanze della partecipazione politica democratica siano non solo compatibili con il modo di produzione capitalista, ma financo da quest'ultimo rafforzate.

Sull'affaticamento della capacità di capitalismo e democrazia di raggiungere questo assetto ottimale si è scritto molto. Del resto, è impensabile che una volta assestatosi un equilibrio tra questi due fattori, per quanto soddisfacente, esso possa rimanere stabile. E, tuttavia, al di là del più articolato dibattito sul nuovo ordine globale e sulla sfida che la crescita delle diseguglianze pone a quel livello, negli ultimi anni in Europa il confronto sul tema ha assunto una evidente specificità collegata alle regole che disciplinano il ricorso all'indebitamento, l'intervento dello Stato nell'economia e i controversi processi attraverso cui si è affrontata a partire dal 2008 la crisi economica. La politica della austerità, da alcuni intesa come motore di crescita, e la stigmatizzazione dell'indebitamento, visto in quella prospettiva come un elemento foriero di instabilità, si

sono presto scontrate con l'incapacità reale di quel complesso sistema di disposizioni di rispondere in concreto ai problemi che si ponevano, rischiando anzi di aggravarne l'impatto e di dare un duro, se non definitivo, colpo alle strutture dello Stato sociale europeo.

Con la crisi pandemica, l'inadeguatezza di quell'assetto normativo e politico si è dimostrata in maniera ancora più penetrante, tanto che, tra le altre cose¹, è stato sospeso il Patto di stabilità e crescita (Psc), la Banca centrale europea (Bce) ha avviato un nuovo massiccio piano di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario con il programma Pepp (*Pandemic emergency purchase programme*), ben più ampio del precedente Pssp (*Public sector purchase programme*), e si è infine intrapreso il confronto culminato con l'approvazione del *Next generation Eu* (Ngeu).

Europa, quo vadis? A proposito di alcune recenti prese di posizione circa il ricorso all'indebitamento: Bce, Ocse e Gruppo dei trenta

Supporre di poter identificare la direzione del cambiamento in atto è un'operazione troppo ambiziosa per questo breve intervento. Oggi, però, autorevoli attori istituzionali e concrete iniziative politiche sembrano chiaramente tracciare una rotta, ancora assai incerta, che punta a ripensare i fondamentali delle regole europee. Non possono pertanto essere sottovalutate le autorevoli affermazioni della presidente Christine Lagarde, che, in una intervista del 19 maggio 2020 (con «Les Echos», «Corriere della Sera», «Handelsblatt» e «El Mundo»), auspicava un rafforzamento della solidarietà finanziaria europea tramite l'emissione di debito a lungo termine da parte della Commissione.

In quella occasione, non solo veniva salutata con favore la sospensione del Psc, ma si sosteneva che l'unica possibilità per uscire dalla crisi fosse un piano europeo che garantisse una risposta parametrata al reale bisogno dei diversi Stati, non tutti

¹ Per esempio, i provvedimenti in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia.

egualmente in grado di avvantaggiarsi del ricorso al credito sui mercati. Inoltre, si precisava che la crisi pandemica avrebbe dovuto essere l'occasione per «modernizzare le modalità del Patto di stabilità e crescita», rivedendone e semplificandone i termini prima della sua reintroduzione. Pur rivendicando la assoluta centralità del piano emergenziale di acquisto dei titoli, la presidente Lagarde dava nel complesso l'impressione di rifiutare che alla Bce fosse in qualche modo applicabile «la formula di Amleto», ovvero l'idea che essa possa farsi carico, secondo un *topos* dei romanzi di Thomas Mann, di un destino che tragicamente investe un personaggio obbligandolo a vivere «un'avventura non fatta per lui»². Si vuol dire, in qualche modo, che non spetterebbe alla Bce rispondere ai problemi di cui deve farsi carico la politica fiscale, perlomeno oltre un certo limite.

Del nuovo approccio verso l'indebitamento e delle maggiori responsabilità che deve assumersi la politica, in modo pienamente coerente, si trae conferma anche da un articolo pubblicato sul «Financial Times» il 4 gennaio 2021 (*Oecd warns governments to rethink constraints on public spending*). In esso, viene rilanciato il pensiero dalla Capo economista dell'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), Laurence Boone, che, sottolineando la inadeguatezza di una risposta alla crisi lasciata esclusivamente alla politica monetaria, considera del tutto insostenibili sul piano democratico un ritorno a politiche di contenimento delle spese o un aumento delle tasse. Per far fronte alle sfide attuali è di conseguenza fondamentale ripensare il rapporto tra politica monetaria e politica fiscale, essendo la seconda più necessaria che mai per ridare spazio alla decisione politica nel programmare la ripresa.

Un terzo segnale della necessità di operare un cambiamento nei confronti del ricorso al credito viene da un'organizzazione internazionale denominata Gruppo dei trenta. In un recente documento, pubblicato nel 2020 (*Reviving and Restructuring the Corporate Sector Post-Covid: Designing Public Policy Interventions*), è, infatti, tratteggiato un vero e proprio decalogo delle azioni da porre in essere da parte dei *policymakers* per reagire alla attuale crisi innescata dalla pandemia da Covid-19. Sullo sfondo

2 F. Jesi, *Germania segreta*, Milano, 2018, 267.

sembra stagliarsi la minaccia legata a un eccesso di indebitamento privato capace di ripercuotersi sull'economia reale con un rilevante impatto su lavoratori e famiglie. Suggerendo di orientare in tal senso gli investimenti pubblici, il documento del Gruppo dei trenta raccomanda in particolare ai governi di incoraggiare le imprese a innovare, favorendo processi di «distruzione creativa» e, più in generale, limitando ulteriori forme di intervento pubblico a quelle necessarie per attenuare le conseguenze di quei fallimenti del mercato capaci di generare significativi costi sociali.

Alcuni cantieri aperti: tassazione, salari, indebitamento

Su un piano più strettamente politico, la pressione prodotta dalla necessità di far fronte alla inadeguatezza delle regole oggi vigenti appare egualmente avvertita. Negli interventi di Carlo Clericetti e Marco Dani sono stati esaminati diversi progetti per riformarle nel loro complesso prima che venga interrotta la sospensione del Psc. In particolare, è stata descritta la riforma proposta da Olivier Blanchard, che sembra propendere per una maggiore flessibilità, e quella dello *European fiscal board*, rilanciata da Massimo Bordignon su la «voce.info» già nel 2019 (*Regole fiscali europee, una proposta di riforma*).

Mi pare un piano del discorso decisivo. In questo e nel prossimo paragrafo, vorrei tuttavia soffermarmi soprattutto su altri profili che ritengo altrettanto rilevanti per ristabilire una maggiore efficacia del compromesso tra capitalismo e democrazia, ma il cui rilievo è talvolta sottostimato. Da questo punto di vista, saranno esaminati alcuni tentativi di riforma che interessano la disciplina contenuta nei Trattati in materia di tassazione, l'avvio di una discussione in materia di salari e, infine, degli specifici risvolti della soluzione di continuità rappresentata dal Ngeu.

In merito al primo profilo, mi limito a segnalare il tentativo, avviato dalla Commissione e sostenuto dal Comitato economico e sociale, di riformare gli articoli 113 e 115 Tfe, con l'idea di superare la regola della unanimità in materia fiscale e introdurre il voto a maggioranza qualificata, in particolare

con riferimento alle imposte sulle società e sul valore aggiunto. Il fine non è solo ridurre la concorrenza fiscale impropria, ma anche dare al Parlamento europeo un ruolo più significativo e riconoscere alla Ue margini più ampi per raggiungere obiettivi come una miglior tutela dell'ambiente. A questo sforzo va associato il tentativo di fronteggiare in modo più efficace l'evasione e l'elusione fiscale. A tal proposito, a dicembre del 2020 è stato pubblicato un altro parere del Comitato economico e sociale europeo con riferimento alle direttive antielusione (Atad) e antiriciclaggio (AmlD), in cui si propone di siglare un patto europeo per una lotta efficace contro la frode e l'evasione fiscale, nonché contro l'elusione fiscale e il riciclaggio di denaro, invitando la Commissione a promuovere una iniziativa politica in tal senso. Su questo fronte, l'aumento delle entrate di tipo fiscale, insieme a una spesa pubblica ripensata e più efficiente, potrebbe rappresentare una conquista anche con riferimento al ricorso all'indebitamento, laddove quest'ultimo supplisce esclusivamente alle carenze del sistema tributario.

Passando al secondo profilo, assai promettente è il progetto di licenziare una direttiva in materia di salario minimo. Il problema dei salari e della loro crescita appare senza dubbio centrale nel contesto attuale. In collegamento con il Pilastro europeo dei diritti sociali, cui la attuale Commissione si ripromette di dare piena attuazione³, e richiamando come base giuridica l'art. 153, 1, lett. b) e l'art. 153, 2, lett. b) Tfeue, è pertanto stata adottata una proposta di direttiva con l'idea di favorire l'assestamento di un salario equo e adeguato al lavoro svolto⁴. Da questo punto di vista, l'iniziativa europea potrebbe aiutare il livello nazionale di governo a dare risposte più puntuali a un problema assai significativo in un contesto generale in cui, unitamente alla sempre più marcata precarizzazione del lavoro, garanzie e potere d'acquisto dei lavoratori tendono a ridursi, pensando così di consentire alle imprese di essere più competitive o di sostenere un mercato prevalente-

³ *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste* del 14 gennaio 2020, Com/2020/14 fin.

⁴ *Proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea* del 28 ottobre 2020, Com/2020/682 fin.

mente spinto dalle esportazioni. In qualche modo, tutto ciò potrebbe preludere alla definizione di un *social standard* europeo che rafforzerebbe le ragioni del lavoro.

Va, infine, rilevata la centralità che nel nuovo assetto andrà a rivestire il *Next generation Eu*⁵. A esso si collegano, integrandosi con altre forme di intervento più specifiche come i fondi Sure (lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza), i piani nazionali di ripresa e resilienza e la fondamentale decisione in materia di risorse proprie con cui, tra l'altro, seppur ai soli fini di far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19, si è conferito alla Commissione il potere di contrarre sui mercati dei capitali prestiti per conto dell'Unione⁶. Da questo punto di vista, si apre una serie di specifiche problematiche che non è possibile esaminare nel dettaglio in questa sede. Mi soffermo brevemente solo su due aspetti. Il primo riguarda la base giuridica di riferimento del piano, fondata in buona misura sull'art. 122 Tfu, e la correlata procedura di natura «quasi-costituzionale» sulle risorse proprie – preliminare per consentire di avviare le innovative modalità di reperimento dei fondi necessari per il suo finanziamento – che necessita dell'approvazione da parte di tutti gli Stati membri (art. 311 Tfu). Il secondo si collega con le scelte in punto di composizione dei trasferimenti, erogati agli Stati membri nella forma di contributi finanziari, ovvero sostegni finanziari non rimborsabili, e prestiti.

Con riferimento a questi due profili, il piano *Next generation Eu* può davvero rappresentare una significativa soluzione di continuità, anche perché lascia intravedere una forma di redistribuzione solidale volta ad affrontare situazioni di crisi al di fuori di una logica di stringente condizionalità. La necessità di predisporre un piano, infatti, prelude a forme di concertazione politica e di pianificazione di interventi che potrebbero rafforzare, ben più di un mero controllo *ex post* di tipo giudiziario, la costruzione di una sana correlazione tra indebitamento e investimenti.

E tuttavia questa svolta può essere considerata tale solo se

5 Regolamenti 2020/2094/UE del 14 dicembre 2020 e 2021/241/UE del 12 febbraio 2021.

6 Decisione 2020/2053/UE del 14 dicembre 2020.

sarà in grado di imporsi più in generale come la premessa di una trasformazione duratura e strutturale dell'Unione in un soggetto capace di intervenire con strumenti di politica fiscale a sostegno di azioni anticicliche, in special modo nel caso in cui gli Stati membri non siano autonomamente in grado di fronteggiare una determinata congiuntura. La possibilità che il nuovo impianto normativo nei suoi aspetti più innovativi venga meno nel momento in cui andrà ad esaurirsi l'attuale fase emergenziale minaccia, tuttavia, di ridimensionarne la capacità trasformativa. Per questo, già da ora, è necessario pensare a come costruire una architettura giuridica capace di dare continuità nel futuro a questa idea di Europa. Non sarà facile, considerando che essa andrà edificata tenendo conto della ormai voluminosa (e spesso severa) giurisprudenza in materia del Tribunale costituzionale tedesco culminata con la decisione sul Psppt del 5 maggio 2020⁷.

Un'ultima osservazione può essere svolta sulla decisione in materia di risorse proprie. Appare interessante, guardando ancora a Karlsruhe, rilevare come il governo tedesco, nel discutere le modalità con cui dare seguito all'art. 311 Tfu, si debba ora confrontare anche con la sentenza con cui il Tribunale costituzionale tedesco ha rivendicato per sé, definendone in modo più ampio l'ambito, la capacità di sindacare ed eventualmente dichiarare incostituzionale, per il mancato rispetto delle maggioranze richiamate dall'art. 23, I, 3 della Legge fondamentale, la correttezza formale delle procedure seguite⁸. In sede di audizioni, la maggior parte degli esperti ha ritenuto che non sia necessaria la maggioranza parlamentare dei due terzi per implementare la decisione sulle risorse proprie, e il governo appare pensarla allo stesso modo⁹. Potrebbero però permanere dei margini di incertezza o comunque venir presentati dei ricorsi sul punto. È verosimile che qualche ostaco-

7 2 BvR 859/15. La vicenda, peraltro, non è ancora del tutto chiusa, essendo pendente la richiesta di una ordinanza di esecuzione. Inoltre, nell'ambito di questo procedimento, il *Bundesverfassungsgericht* ha da ultimo accolto la richiesta di ricusazione della giudice Wallrabenstein (2 BvR 2006/15 del 12 gennaio 2021).

8 Decisione del 13 febbraio 2020, 2 BvR 739/17.

9 *Bundestag-Drucksache* 19/26821 del 19 febbraio 2021.

lo in futuro si materializzi sulla strada del Pepp. E però anche su questo fronte il *Bundesverfassungsgericht* potrebbe rappresentare un possibile ulteriore fattore di rallentamento. Nelle more della pubblicazione di questo contributo, i due rami del Parlamento tedesco hanno approvato la legge di ratifica con ampie maggioranze, numericamente idonee a scongiurare il rischio di un ricorso esclusivamente motivato sul piano procedurale. Il *Bundesverfassungsgericht* è stato comunque chiamato a pronunciarsi. Dopo aver sospeso d'urgenza la promulgazione della legge, nel procedimento cautelare ha per ora respinto le istanze dei ricorrenti. Al momento in cui si scrive, è ancora pendente, però la decisione di merito.

Ricorso all'indebitamento e composizione della spesa. Virtù e forza potenziale del Ngeu

Con riferimento alle decisioni in materia di composizione della spesa a livello nazionale e ai piani collegati al Ngeu può essere sviluppata qualche osservazione ulteriore di più ampio respiro. Pensare di trovare in Keynes una soluzione astrattamente capace di adattarsi una volta per tutte ad ogni realtà sarebbe fallace. Nella sua riflessione emerge, di converso, una particolare fiducia nei confronti della politica e della capacità di quest'ultima di decidere in base alle concrete necessità del momento. È la forza di chi, come ebbe a dire l'onorevole Ghidini in Assemblea costituente il 7 maggio 1947, rifiuta un rigido dogmatismo capace di vincolare oggi quel decisore politico che dovrà fronteggiare situazioni che gli porrà il «mondo di domani».

Proprio in ragione degli ampi margini di discrezionalità politica che venivano lasciati aperti, tuttavia, quel modello negli anni avrebbe attirato le critiche di chi vedeva nelle teorie keynesiane una fonte incontrollabile di spese, invocando di conseguenza la necessità di imporre un nuovo assetto rigido di regole costituzionali in materia di indebitamento¹⁰. Queste critiche devono essere prese in considerazione. È stato, del resto, efficacemente argomentato, da ultimo da Wolfgang Streeck,

¹⁰ Per tutti, J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *La democrazia in deficit*, Roma, 1997.

come il ricorso all'indebitamento e il debito pubblico possano rappresentare un pericolo per una democrazia rappresentativa¹¹. Ma, senza necessariamente ricordare che Marx considerava il debito pubblico una delle «leve più energiche dell'accumulazione originaria»¹², anche Wallerstein metteva in guardia dal fatto che i processi allocativi della ricchezza, persino quella raccolta tramite tassazione, abbiano sempre una reale capacità di riequilibrare la situazione di partenza in modo più equo¹³.

Si annida qui a mio avviso un profilo di grande complessità che impone di riflettere sulle scelte in materia di composizione della spesa e sulle politiche industriali o di investimento che si vogliono realizzare. Anche su questo fronte il Ngeu può rappresentare un importante momento di svolta e orientare futuri cambi di passo capaci di incidere potenzialmente sulla riforma del Psc, grazie all'indicazione delle sei aree di intervento che costituiscono gli ambiti di applicazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza e le regole procedurali collegate con l'erogazione dei finanziamenti. Non si vuole mettere in dubbio la necessità di favorire forme di intervento pubblico nell'economia passando per un radicale ripensamento delle attuali regole in materia di politica fiscale, ma, al di là dei casi collegati con la necessità di fronteggiare specifiche emergenze, il nuovo impianto normativo può favorire che, sul piano della composizione della spesa, nel futuro si costruisca una più solida correlazione delle entrate legate a nuovo indebitamento con investimenti capaci di ridurre l'aggravio per le generazioni future¹⁴. E tale sviluppo potrebbe essere di grande rilievo anche a presidio del corretto funzionamento della democrazia rappresentativa nel tempo¹⁵.

11 W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013.

12 K. Marx, *Il Capitale*, Libro I, Roma, 1964, 817.

13 I. Wallerstein, *Capitalismo storico e civiltà capitalistica*, Trieste, 2012, 52.

14 P. Ciocca, *La Germania: debitrice di ieri, creditrice di oggi*, in A. Bolaffi, P. Ciocca, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma, 2017, 187.

15 Per un approfondimento, F. Saitto, *Per una critica della «Costituzione economica» nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *Diritto*

Alcune considerazioni conclusive: politiche di piano e il «rischio Balnibarbi»

Questo processo, che andrebbe più in generale pensato nella prospettiva di evitare trasferimenti di ricchezza che non siano in grado di sostenere una reale riduzione delle diseguaglianze, dovrebbe essere integrato con uno sforzo più complessivo che sia capace di coordinare anche le politiche tributarie e salariali, per valorizzare i profili collegati alla sostenibilità dello Stato fiscale nel tempo. Scriveva Keynes, infatti, nel fulminante incipit del Capitolo XXIV della *Teoria generale*, che «i difetti economici più evidenti della società in cui viviamo sono l'incapacità di assicurare la piena occupazione e la sua arbitrarietà e iniqua distribuzione della ricchezza e dei redditi»¹⁶.

È di nuovo così. Lo Stato, certo, facendosi carico di investire, regolare e pianificare, deve evitare quello che si potrebbe definire il «rischio Balnibarbi»: quell'isola narrata nei viaggi di Gulliver in cui la pianificazione ha creato solo miseria, distruggendo la ricchezza e il benessere che fino a quel momento caratterizzavano quel luogo. Ma deve al contempo scegliere, democraticamente e responsabilmente, i settori e i modi in cui investire direttamente. E specialmente nel momento in cui si impegnano risorse future, ricorrendo al credito, è d'obbligo assicurarsi che queste contribuiscano ad aumentare la ricchezza comune e il benessere collettivo, riducendo effettivamente le diseguaglianze. Del resto, lo Stato, come ricorda Katharina Pistor, continua ad avere enormi responsabilità nel gestire il rischio che i privati abusino del loro spazio di azione in una economia ormai così finanziarizzata¹⁷. È per questo che, in Europa, dove gli Stati da soli non sembrano in grado di competere sul piano globale, il livello di governo sovranazionale può rappresentare un elemento di profonda innovazione e la

pubblico comparato ed europeo online, 2020, spec. 409 ss.

16 J.M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, Milano, 2019, 426.

17 K. Pistor, *The Code of Capital*, Princeton, 2019. Cfr. anche P. Perulli, *Il debito sovrano*, Milano, 2020.

correttezza delle decisioni in punto di composizione della spesa è così rilevante sul piano politico.

Tutto ciò è necessario per ricostruire una maggiore autonomia del futuro rispetto al presente, liberando un «avvenire» che al momento sembra imprigionato nel dilemma della «doppia impossibilità» di cui scriveva Chateaubriand¹⁸. Su queste basi, quella che può apparire una debolezza dell'Unione europea, ovvero la sua frammentazione politica, finirebbe per rappresentare un punto di forza giacché, come è stato scritto, le «dismissioni di sovranità», la cui gestione è presidiata dalle singole clausole di apertura contenute nelle varie costituzioni nazionali, sono funzionali in questo assetto a garantire che continuino a esistere anche nel nuovo contesto «spazi indefettibili di statualità»¹⁹. La dimensione sovranazionale europea, infatti, è un elemento imprescindibile per poter governare la pressione alla quale, da fuori, le fragili democrazie nazionali sono esposte, accompagnando e orientando quella suggestione per cui il processo di costituzionalizzazione oggi non può che andare oltre i confini statali. Ma, soprattutto, sono le costituzioni nazionali che, in questo scenario, riconquistano una inedita centralità, nella misura in cui contribuiscono a fare in modo che il livello sovranazionale di governo operi come contrafforte dei tratti fondamentali di quel costituzionalismo democratico e sociale che ha connotato la storia europea novecentesca.

18 F. Hartog, *Regimi di storicità*, Palermo, 2007; per i riferimenti a Chateaubriand, in particolare, 230. E non sembra allora un caso se da ultimo si moltiplicano i riferimenti all'interregno e a Gramsci: D. Sassoon, *Sintomi morbosi*, Milano, 2019 e G. Piga, *L'interregno*, Milano, 2020. Sul pensiero gramsciano e l'Europa, da ultimo, A. Pinazzi, *Questioni d'Europa nel pensiero di Antonio Gramsci*, in «La Cultura», 2020, 429 ss.

19 P. Ridola, *Profilo storico del costituzionalismo*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 28.