



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Alessandro Somma*

L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi**

Sono molto grato alla Rivista Nomos, che con il suo Direttore Fulco Lanchester, e in collaborazione con la Fondazione Paolo Galizia e il Master in istituzioni parlamentari Mario Galizia, ha voluto dedicare un momento di riflessioni critica sulle tesi che ho esposto nel volume “Quando l’Europa tradì se stessa”. E ovviamente sono molto grato ai colleghi che hanno raccolto l’invito a riflettere: Gaetano Azzariti, Stefano Ceccanti, Paolo Ridola e Astrid Zei. Tutti loro hanno fornito spunti capaci di stimolare ulteriori considerazioni attorno a un tema che evidentemente non autorizza a formulare giudizi definitivi, e che quindi richiede confronti serrati anche e soprattutto con chi è ispirato da sensibilità ideali non coincidenti con la mia.

Nell’introdurre questo incontro Lanchester ha notato come la pandemia in corso abbia definitivamente messo in luce l’incompletezza della costruzione europea: il suo mostrarsi sotto forma di progetto che “non decolla”. Ebbene, io sono invece convinto che quel progetto sia per molti aspetti pienamente realizzato, ovvero che esso sia in fin dei conti una storia di successo. Ovviamente non lo sarebbe se l’Europa avesse inteso divenire una comunità politica impegnata nel mantenimento dell’equilibrio tra capitalismo e democrazia, ovvero se fosse stata ispirata dal proposito di promuovere emancipazione sociale e individuale: affidando ai pubblici poteri il compito di intervenire nell’ordine economico al fine di redistribuire risorse dalle persone e dai territori ricchi alle persone e ai territori in difficoltà, ricorrendo nel merito a modalità alternative a quelle presidiate dal mercato. Così però non è stato, dal momento che il federalismo cui si ispira l’Unione è quello di matrice neoliberale: il federalismo che contempla il trasferimento al livello sovranazionale delle prerogative necessarie e sufficienti ad assicurare il funzionamento del meccanismo concorrenziale, e a monte la neutralizzazione del conflitto redistributivo alimentato dai meccanismi solidaristici tipici delle comunità nazionali.

* Professore ordinario di Diritto Privato Comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza de “La Sapienza”.

** Intervento dell’Autore in occasione della presentazione del volume A.SOMMA, *Quando l’Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante l’epidemia*, Roma, Laterza, 2021.

Certo, come ha sottolineato Azzariti, non è sempre stato così, anche se fin dall'inizio vi sono state spinte in questo senso, come rilevato da Ridola. L'Europa nasce in una fase storica connotata da un approccio keynesiano alla disciplina dell'ordine economico, e questo conduce a non dare attuazione a propositi che pure si erano indicati nel Trattato di Roma. Lo ricaviamo in particolare considerando le prescrizioni circa la libera circolazione dei capitali, inizialmente rimaste sulla carta perché incompatibili con quell'approccio: quella libertà impone agli Stati di attirare investitori abbattendo i salari e la pressione fiscale sulle imprese, sottraendo loro le risorse indispensabili a sostenere la domanda e a finanziare il welfare. Il Trattato menzionava del resto la stabilità dei prezzi come obiettivo di politica economica, obiettivo la cui esaltazione connota l'ortodossia neoliberale, ma menzionava nel contempo la piena occupazione, tipica finalità di matrice keynesiana. Inoltre, sebbene la messa in comune delle politiche monetarie venne fin da subito indicata come un obiettivo della costruzione europea, era diffusa la volontà di giungervi solo dopo aver individuato una politica fiscale e di bilancio comune: ovvero dopo aver deciso se privilegiare la piena occupazione o la stabilità dei prezzi.

Il favore per l'approccio keynesiano alla disciplina dell'ordine economico venne meno nel corso degli anni Settanta, l'epoca in cui naufragò il sistema monetario negoziato a Bretton Woods e si avvertirono in tutta la loro drammaticità le conseguenze dello *shock* petrolifero provocato dalla Guerra del Kippur prima e dalla Rivoluzione iraniana poi. Il favore per una soluzione neoliberale alla crisi economica provocata da questi eventi si consolidò nel corso degli anni Ottanta, efficacemente definito da Azzariti il "terribile decennio", quando il crollo del blocco socialista fece venir meno la necessità di alimentare l'equilibrio tra capitalismo e democrazia presidiato dalle politiche di piena occupazione. Di qui la scelta di definire una politica monetaria comune ispirata dal solo proposito di promuovere la stabilità dei prezzi, con ciò determinando il segno delle politiche fiscali e di bilancio nazionali: queste restavano formalmente di competenza dei singoli Stati, i quali erano però tenuti a controllare debito e deficit con modalità incompatibili con il proposito di sostenere la domanda e promuovere un *welfare* effettivamente capace di produrre emancipazione sociale e individuale.

A questi eventi hanno fatto riferimento Azzariti e Ridola nel momento in cui hanno descritto il percorso che ha condotto alla moneta unica e dunque al Trattato di Maastricht, non a caso introdotto dall'Atto unico europeo: lo strumento con il quale si è dato attuazione alla libera circolazione dei capitali. Il tutto da ritenersi il fondamento del cosiddetto vincolo esterno, ovvero del meccanismo cui rinvia il federalismo adottato dalla costruzione europea quando la neutralizzazione del conflitto redistributivo e la spoliticizzazione del mercato sono divenute la sua ragion d'essere. Un vincolo che si regge oramai su una trama di istituzioni e norme concepite per impedire alla costruzione europea di assumere compiti diversi da quelli concernenti il presidio dell'ortodossia neoliberale: tanto da autorizzare la conclusione che essa rappresenta oramai un dispositivo irriformabile.

Evidentemente questa lettura non è condivisa da chi reputa che la costruzione europea sia o almeno possa divenire un motore di politiche sociali, come ritenuto in particolare da

Zei. Ma anche molti tra coloro i quali non sono affetti da inguaribile ottimismo sono convinti di trovarsi nell'imminenza di una svolta: la crisi economica provocata dall'emergenza sanitaria imporrà un nuovo inizio, e questo sarà all'insegna di un rinnovato equilibrio tra capitalismo e democrazia. Il tutto preannunciato dalle misure adottate dall'Unione per fronteggiare l'emergenza prima e per favorire la ripartenza poi.

Proprio considerando queste misure si ricavano però indizi definitivi di come l'attuale crisi, come del resto la recente crisi del debito sovrano, sia utilizzata come occasione per rinsaldare piuttosto che riformare il dispositivo neoliberale. Lo abbiamo visto con il cosiddetto Mes sanitario, che pure studiosi come Ceccanti hanno sottolineato essere attivabile con condizionalità ridotte se non addirittura in assenza di condizionalità: una simile possibilità si fonda unicamente su impegni politici, mentre nessun appiglio di rilevanza giuridica si può ricavare dalla disciplina del Meccanismo, incontrovertibilmente volta ad assicurare che qualsiasi forma di assistenza finanziaria sia concepita come la contropartita di "rigorose condizionalità". Lo stesso dicasi per il *Next generation Eu* e in particolare per la sua componente principale: il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il Dispositivo viene finanziato attraverso debito comune e questo ha ispirato le più appassionate retoriche europeiste: è stato visto come l'indizio di un "momento hamiltoniano" dell'Unione, ovvero come l'avvio di una politica fiscale e di bilancio finalmente accentrata. A ben vedere si tratta di un meccanismo se possibile più insidioso del Mes, dal momento che l'utilizzo delle sue risorse è condizionato al rispetto di quanto stabilito di anno in anno in sede di Semestre europeo: la procedura di norma utilizzata per imporre la redazione di leggi di bilancio pensate per il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, quindi del pareggio nel caso dell'Italia. La predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha poi messo in luce che tra le condizionalità ben possono rientrare riforme negoziate in modo poco trasparente con la Commissione: riforme di chiara matrice neoliberale, se non altro perché volte a sostenere l'offerta e più in generale a promuovere la concorrenza. Il tutto mentre l'entità delle risorse messe a disposizione con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è davvero irrisoria: la Banca centrale europea ha calcolato che per un Paese come l'Italia, al netto dei trasferimenti, vale poco più di trenta miliardi in sette anni.

Certo, il discorso muterebbe sostanzialmente, ove accadesse quanto ipotizzato da coloro i quali discutono di momento hamiltoniano: che il Patto di stabilità e crescita non tornerà in vigore, almeno non con le attuali caratteristiche. Difficilmente però si troverà un consenso attorno a una sua riforma non di mera facciata, mentre si moltiplicano le voci di chi chiede di procedere quanto prima a un ripristino di quel Patto. Così come si sente invocare con crescente insistenza una decisa attenuazione, se non addirittura la cessazione, del programma di acquisto dei titoli del debito sui mercati secondari avviato dalla Banca centrale europea: a bene vedere, pur con tutti i suoi limiti, l'unica misura di un qualche impatto significativo sui Paesi in difficoltà.

La verità è che l'ispirazione neoliberale dell'Unione europea è presidiata da quanto potremmo definire in termini di mercato delle riforme: un meccanismo costitutivo della

costruzione europea ricalcato sull'esperienza del Piano Marshall, quando l'assistenza finanziaria destinata dagli Stati Uniti alla ricostruzione del Vecchio continente è stato subordinata all'ancoraggio all'occidente capitalista. Così è stato per tutti i momenti qualificanti lo sviluppo della costruzione, a partire dall'allargamento a sud: quando il Portogallo venne indotto ad accettare prestiti dal Fondo monetario internazionale condizionati alla realizzazione di riforme volte a impedire l'attuazione della Carta fondamentale nata dalla Rivoluzione dei garofani. Lo stesso è avvenuto in occasione dell'allargamento a est, finanziato dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo con fondi vincolati alla cancellazione di tutto quanto fosse in odore di socialismo reale. Per non dire dell'assistenza condizionata fornita in occasione della crisi del debito sovrano ai Paesi che hanno accettato come contropartita di mortificare lo Stato sociale, adottare piani di liberalizzazione e privatizzazione, e precarizzare e svalutare il lavoro. E di mercato delle riforme si può parlare anche in riferimento all'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei, nati per bilanciare le conseguenze negative della libera circolazione dei capitali, poi divenuti anch'essi un espediente impiegato per promuovere “una sana *governance* economica”.

Se così stanno le cose, occorre riflettere su un diverso momento che la costruzione europea sta vivendo in tutta la sua drammaticità: non quello hamiltoniano, bensì il “momento Polanyi”. Il fondatore dell'antropologia economica aveva analizzato le vicende che avevano caratterizzato i primi decenni del Novecento, mettendo in luce come la pressante richiesta di protezione sociale fosse la conseguenza di una espansione dei mercati particolarmente minacciosa per la società. Polanyi aveva poi rimarcato come la prima implicasse un ripristino della dimensione nazionale: la risocializzazione dei mercati doveva necessariamente invertire la tendenza alla loro denazionalizzazione, come sappiamo funzionale e impedire scelte incompatibili con l'assolutizzazione del principio di concorrenza. E aveva infine sottolineato come la protezione sociale potesse essere assicurata nel rispetto dell'ordine democratico, come avvenuto con il *New Deal*, ma anche in un tutt'uno con la sua soppressione: come drammaticamente realizzato dai regimi fascisti. Regimi che lo stesso Polanyi denuncia aver realizzato la cancellazione delle libertà politiche al fine di riformare quelle economiche, e in ultima analisi per rendere storicamente possibile il funzionamento del capitalismo.

Ebbene, l'Europa in quanto dispositivo neoliberale ha promosso a tal punto l'espansione dei mercati, da aver provocato le richieste di protezione sociale e di recupero della dimensione nazionale che da tempo sono all'ordine del giorno. In alcuni casi queste richieste hanno trovato ascolto presso chi ha avviato preoccupanti compressioni dell'ordine democratico: come i casi ungherese e polacco, opportunamente stigmatizzati da Lanchester, documentano al meglio. Ciò non autorizza però a ritenere che questo debba essere l'esito inevitabile dei processi di rinazionalizzazione, come sembra invece sostenere Ceccanti: i casi appena ricordati non concernono una reale messa in discussione del modo neoliberale di intendere l'ordine economico, che anzi finisce per essere presidiato dalla promozione di

valori premoderni in ultima analisi impiegata per ricomporre e neutralizzare i conflitti provocati dalla modernità capitalistica.

La soluzione è allora quella indicata da quanto potremmo definire in termini di costituzionalismo antifascista, non a caso condiviso dai Paesi che hanno conosciuto dittature fasciste e che ne sono usciti recuperando la democrazia economica accanto alla democrazia politica: concependo un intervento dei pubblici poteri nell'ordine economico finalizzato a promuovere l'emancipazione sociale e individuale se del caso contro il funzionamento della concorrenza, e non invece per presidiarne il funzionamento. Il tutto riassunto nel principio di parità sostanziale, per il quale l'uguaglianza deve essere assicurata fuori dal mercato attraverso il welfare, ma anche e soprattutto nel mercato equilibrando la debolezza sociale con la forza giuridica. Sostituendo così alla polverizzazione del potere economico in quanto fine ultimo del neoliberalismo dettato della volontà di neutralizzare il conflitto sociale, la garanzia di un confronto equilibrato tra poteri e contropoteri economici, ovvero di un conflitto sociale le cui armi siano redistribuite dai pubblici poteri.

Insomma: se il neoliberalismo minaccia la società promuovendo la denazionalizzazione dell'ordine economico, la risposta non può essere il superamento della dimensione nazionale dell'ordine politico. Questa è al momento l'unico strumento capace di promuovere un accettabile equilibrio tra capitalismo e democrazia: strumento e non fine, esattamente come occorrerebbe valutare la costruzione europea, da accogliere o rigettare considerando la sua capacità o meno di promuovere emancipazione sociale e individuale. E non in virtù di un non meglio definito sovranazionalismo o cosmopolitismo, da stigmatizzare tanto quanto il nazionalismo cui pretende di sostituirsi.