

LA NUOVA FASE
DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

STATO E SOCIETÀ ALLA PROVA
DEL NEXT GENERATION EU

a cura di

MICHELE BARONE e OMAR MAKIMOV PALLOTTA

postfazione di

GAETANO AZZARITI

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli 2024

Questo volume è stato realizzato con il contributo del Centro di ricerca interdisciplinare su Governance e Public Policies dell'Università degli Studi del Molise e del Centro di ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali" dell'Università degli Studi di Teramo.



CENTRO
DI RICERCA
INTERDISCIPLINARE
GOVERNANCE
& PUBLIC POLICIES

I contributi di Amorosi, Barone, Di Simone, Losurdo, Pallotta, Paruzzo, Roberti e Piacentini Vernata sono stati sottoposti a valutazione anonima da parte di membri del Centro di ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali" dell'Università degli Studi di Teramo afferenti ai settori scientifico-disciplinari IUS/08 e IUS/09.

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2024 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-918-3

INDICE

<i>Prefazione</i> MICHELE DELLA MORTE, ANGELA MUSUMECI	9
<i>Introduzione</i> MICHELE BARONE, OMAR MAKIMOV PALLOTTA	11
<i>SEZIONE I - Stato apparato e Stato comunità nelle nuove dinamiche del processo di integrazione</i>	
<i>“Dal governo al governare”: continuità e discontinuità negli equilibri costituzionali più recenti</i> MARIA ANTONELLA GLIATTA	25
<i>Spazio, tempi e ruolo del Parlamento nel processo di integrazione europea</i> ANDREA PIACENTINI VERNATA	39
<i>Regioni ed enti locali nelle nuove dinamiche del processo di integrazione europea</i> GIULIANO SERGES	79
<i>Dal Fiscal compact al Next Generation. La revisione costituzionale alla prova dei vincoli europei</i> ILARIA ROBERTI	89
<i>I partiti e il NGEU: riflessioni intorno al ruolo delle</i>	

<i>“macchine per fabbricare passioni” ai tempi della crisi della rappresentanza</i> MARIA CATERINA AMOROSI	125
<i>Realtà e prospettive della rappresentanza sindacale nel contesto dell’Unione europea</i> MATTEO DI SIMONE	149
<i>Stato e società alla prova del Next Generation EU: Stato sociale, società solidale e integrazione europea</i> FRANCESCA PARUZZO	167
<i>La nuova fase dell’integrazione europea tra comunità e apparati</i> LAURA RONCHETTI	191
 SEZIONE II - Costituzione economica e diritti nelle nuove dinamiche del processo di integrazione	
<i>L’incerta legittimità della disciplina sugli aiuti di Stato come segno di un’Europa incompiuta</i> MICHELE BARONE	205
<i>L’Unione europea dinnanzi all’emergenza. Criticità di un modello ormai consolidatosi</i> MARIA CHIARA GIRARDI	231
<i>Transizione ecologica e Costituzione economica nella dimensione nazionale ed europea: convergenze e divergenze</i> OMAR MAKIMOV PALLOTTA	251
<i>Il debito comune europeo, da Maastricht alla guerra</i> FEDERICO LOSURDO	295

<i>Indice</i>	7
<i>La resilienza nel segno del mercato come costante del processo di integrazione europea. Per una nuova fase è necessario un nuovo modello di sviluppo</i> ALESSANDRA ALGOSTINO	319
<i>Next Generation EU e transizione economica. Alla ricerca di un nuovo modello di sviluppo</i> ANGELA MUSUMECI	339
<i>Postfazione</i> GAETANO AZZARITI	375
<i>Gli Autori</i>	397

*La resilienza nel segno del mercato
come costante del processo di integrazione europea.
Per una nuova fase è necessario un nuovo
modello di sviluppo*

ALESSANDRA ALGOSTINO

SOMMARIO: 1. La durezza della resilienza e la mistificazione della solidarietà – 2. L'anima dura dell'Unione europea: l'economia sociale di mercato fortemente competitiva – 3. Resilienza *versus* trasformazione: note sulla debolezza strutturale dell'integrazione europea e sulla neutralizzazione del conflitto sociale – 4. *Deficit* democratico e neoliberalismo: un connubio coerente? – 5. Una nuova fase esige una rivoluzione, non la resilienza.

1. *La durezza della resilienza e la mistificazione della solidarietà*

Vorrei unire i temi affrontati nella sessione¹ – debito, aiuti di Stato, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), modello economico e rapporto con la democrazia – in una riflessione intorno all'oggetto del convegno: “La nuova fase dell'integrazione europea”. Anticipo che, in primo luogo, inserirei un punto interrogativo nel titolo e, quindi, risponderci negativamente alla domanda. Non ritengo che lo stadio attuale del processo di integrazione costituisca una svolta radicale² quanto piuttosto rappre-

¹ Tralascio in questa sede le osservazioni puntuali rivolte nella discussione agli interventi di Federico Losurdo, Michele Barone, Maria Chiara Girardi.

² Un approfondimento in chiave economica nella prospettiva che «molte delle recenti proposte, che si caratterizzano a prima vista per

senti una *ristrutturazione*, specie se ci riferiamo alla “struttura” dell’Unione europea, ovvero al suo modello economico. In altri termini, non si ragiona di un “cambiamento”, bensì, come cercherò di argomentare, di un fenomeno di *resilienza*; con la precisazione che ascrivo “resilienza”, termine *à la page*, tra le “parole oscure”, in quanto indica una capacità di adeguamento che tende a riprodurre l’esistente, precludendo una effettiva trasformazione e chiudendo il futuro nel thatcheriano TINA (*There Is No Alternative*).

Mi pare che ben si attagli all’Unione europea (Comunità Economiche Europee prima) l’immagine di un materiale duttile ed elastico, che si adatta e assume forme diverse: si dilata, ad esempio, inglobando nuovi territori, poi a tratti si restringe prevedendo cooperazioni rafforzate solo tra alcuni Paesi membri. Ancora. L’UE può liquefarsi nel segno della deregolamentazione e di uno Stato minimo, uno Stato “guardiano notturno” (nel senso dell’espressione utilizzata da Lassalle in relazione allo Stato liberale), ridotto alla salvaguardia dell’iniziativa economica privata, teso a garantire una mera uguaglianza formale, e, *ça va sans dire*, tutore dell’ordine sociale (inteso, nel contesto comunitario, in specie nell’accezione di sistema efficiente per il mercato e gli investitori). Oppure, l’organizzazione può espandersi e intervenire con aiuti di Stato, misure protezionistiche,

un abbandono del paradigma dell’austerità, non rappresentano una vera discontinuità rispetto al passato» (p. 172), è in R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L’ultimo metrò. L’Europa tra crisi economia e crisi sanitaria*, Milano 2022; diversamente, fra i molti che invece rilevano nelle risposte finanziarie alla pandemia, un cambio di rotta, cfr., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli 2022, che, pur rilevando «i caratteri provvisori e transeunti» degli strumenti, ragiona di «mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell’economia», se non addirittura di «un salto di paradigma» (115, 116).

politiche espansive, un «improvvisato keynesismo dei sussidi»³.

Come osserva Gramsci, fra le ragioni che conducono all'intervento statale, vi sono «i salvataggi delle grandi imprese in via di fallimento o pericolanti; cioè, come è stato detto, la “nazionalizzazione delle perdite e dei deficit industriali”»⁴. Si ragiona, cioè, di un *welfare neoliberale* in cui soggetto e oggetto sono le imprese, un *welfare* per le imprese; di un «keynesismo privatizzato *mark II*», «dove i criteri di razionalità ed efficienza (anche della spesa pubblica) sono tutti privatistici (...), la digitalizzazione è la parola magica che insieme disincarna e controlla, le imprese i primi e ultimi beneficiari»⁵.

Emblematico in tal senso è il PNRR⁶, dove le imprese sono *il* destinatario dei benefici del piano: menzionate 177 volte, compaiono trasversalmente nelle sei missioni, negli obiettivi trasversali (parità di genere, valorizzazione dei giovani e superamento dei divari territoriali), negli assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale); mentre il termine emancipazione ricorre solo due volte e l'eguaglianza sostanziale è citata solo in relazione alla concorrenza, in un passaggio che iconicamente sancisce come «principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea» «la tutela e la promozio-

³ Così E. BRANCACCIO (*Non sarà un pranzo di gala. Crisi, catastrofe, rivoluzione*, a cura di G. RUSSO SPENA, Milano 2020, 212) ha definito le misure adottate per fronteggiare la pandemia-sindemia.

⁴ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, v. III, *Quaderni 12-29 (1932-1935)*, a cura di V. GERRATANA, Torino 2014, Quad. 22, par. 14, 2176.

⁵ R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L'ultimo metrò*, cit., 18.

⁶ Nell'ampia bibliografia sul tema, cfr. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli 2022; A. PIACENTINI VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, 225 ss.

ne della concorrenza», che «*possono anche* contribuire a una maggiore giustizia sociale»⁷.

Solidarietà in nome della concorrenza, *welfare* neoliberale: sono ossimori che tradiscono, anzi mascherano, la natura di questa fase, che mostra invece la resilienza del libero mercato, con aggiustamenti e non cambiamenti. È *una* fase che si situa sempre nel contesto di supremazia dell'economico sul politico, una ristrutturazione del capitale.

Non stiamo assistendo ad un ritorno del pubblico, della politica, dello Stato, nel segno dell'attuazione della Costituzione e, *in primis*, della solidarietà e dei diritti sociali, ma ad un loro intervento in funzione sussidiaria rispetto ai mercati. Non è un cambio di rotta rispetto alla teoria del *trickle-down*, dello "sgocciolamento" come effetto collaterale del mercato, ma semplicemente l'apertura della valvola pubblica verso le imprese confidando – nel senso di atto di credo, vista la non condizionalità in senso sociale (condizionalità che sarebbe la programmazione prevista dalla Costituzione all'art. 41) – che questo produca qualche ricaduta in termini di benessere collettivo. L'eguaglianza sostanziale concretizzata attraverso i diritti è degradata a possibile effetto collaterale, da primo compito dello Stato a carità come residuo del mercato.

La "coesione sociale" in questo contesto, piuttosto che costituire l'esito di un percorso di emancipazione, presenta i connotati di un ordine sociale inteso come mero controllo, funzionale al dispiegamento delle potenzialità del mercato e a contenere le ribellioni che la sua strutturale diseguaglianza può innescare⁸.

⁷ PNRR, 75, corsivo mio.

⁸ Sulla rivolta che «irrompe ovunque nel mondo» e «nelle sue alternanze è un fenomeno globale che promette di essere duraturo», cfr. D. DI CESARE, *Il tempo della rivolta*, Torino 2020, 9.

Per tacere della considerazione che la *governance*⁹ del PNRR (a partire dalla Cabina di regia, con poteri di indirizzo politico sulla sua attuazione e come organo che tende a sostituirsi o a fungere da comitato direttivo del Consiglio dei ministri) si situa in coerenza con il processo (globale) di verticalizzazione del potere e, insieme, compie un passo oltre: può leggersi come una sperimentazione di un meccanismo in *pura* prospettiva funzionalista, che non solo esautora ma si propone di archiviare la democrazia pluralista e conflittuale. Ancora. Le condizionalità e gli obblighi verso il livello europeo riducono una già assai debole – se non *tout court* invertita – responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti del Parlamento e, data la cristallizzazione nel PNRR di molti settori e scelte possibili, sottraggono spazio alla dialettica politica e democratica.

Tornando allo spazio europeo, esso risulta dominato dai rapporti di forza fra Stati, ma ancor più da forze economiche e finanziarie che si giovano dello spazio comune e insieme delle rivalità fra Stati. Sono le esigenze del mercato a decretare “più UE o meno UE”. In altri termini, nulla cambia rispetto all'egemonia dell'economia sulla politica, solo che *ora* – il tempo del neoliberalismo è il presente –, per sintetizzare in una battuta, l'economia vuole “più Stato”, il che significa, intendiamoci, non “meno mercato”, ma “più sostegno al mercato”.

Quando la solidarietà si presenta con un corredo di condizioni obbligatorie declinate a favore delle imprese, ovvero è *solidarietà condizionata a tutela del merca-*

⁹ ... altra “parola oscura” come resilienza; efficace la descrizione, da ultimo, di M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi*, Bologna 2022, 50, della *governance* come «una valigia con il doppio fondo»: il primo, «fatto di partecipazione, apertura, trasparenza, *networking* e *accountability*»; il secondo, di «poteri privati spesso incontrollati, di diffusa opacità e vari misteri».

to, non persegue redistribuzione, eguaglianza, garanzia dell'emancipazione di tutti, ma agisce nell'interesse di *alcuni*, salvaguarda le diseguaglianze congenite nel modello neoliberista, nell'ottica del mantenimento delle posizioni di privilegio e del sistema che le produce (nulla di nuovo rispetto alle politiche del Fondo Monetario Internazionale e di cooperazione che integrano forme di neocolonialismo imponendo riforme di segno neoliberale in cambio di assistenza finanziaria). In altre parole, il ricorso al termine solidarietà in tali ipotesi è una mistificazione.

È veramente cambiata la politica europea rispetto alla "punizione" della Grecia, all'*austerity* dura nei confronti degli Stati debitori, all'impero del *Fiscal Compact* o l'allentamento dei vincoli è una mossa necessaria per salvaguardare il mercato?

Se non vi è stato un cambio di rotta, la politica del *Next Generation EU* è una semplice prova di resilienza¹⁰; non una nuova fase dunque, ma l'Unione europea come – riprendendo l'immagine citata – un materiale duttile¹¹, ma

¹⁰ *Ex multis*, sul *Next Generation EU*, cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund. Condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano 2021.

¹¹ Un inciso. La duttilità si riflette anche sul piano delle fonti. «L'atto normativo è soltanto parte di una più ampia soluzione, nella quale si combinano norme formali con altri strumenti non vincolanti quali raccomandazioni, orientamenti o anche autoregolamentazione secondo uno schema concordato in comune» (Commissione, *La governance europea – Un libro bianco*, in *Gazz. Uff. Com. europee*, C 287/1 del 12.10.2001, COM (2001) 428 def./2, 17); a riprova sta l'ampio ricorso alla *soft law* (per un approfondimento e indicazioni bibliografiche si rinvia a A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale: conflitto fra ordinamenti o fine del conflitto democratico?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, 255). Anche in questo caso, la malleabilità dello strumento non esclude la forza di fatto della fonte; si pensi alla Lettera della Banca Centrale Europea al Governo italiano del 5 agosto 2011, a firma di J. C. Trichet e M. Draghi, con la richiesta – puntualmente soddisfatta – dell'adozione di una serie articolata di misure

che possiede un'anima dura: l'economia di mercato e la massimizzazione del profitto come *Grundnorm*.

2. *L'anima dura dell'Unione europea: l'economia sociale di mercato fortemente competitiva*

Il mercato è l'anima sottesa alla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e alla dottrina economica del Piano Marshall (a testimoniare, fra l'altro, come al più fra Unione europea e Stati Uniti possa esservi qualche scontro innestato sulla competitività neoliberista, ma non modelli differenti), espressione del *Washington consensus*; un'anima che si espande senza remore a partire dagli anni Ottanta, con una intensificazione del processo – un salto di qualità ma non un mutamento di paradigma – con il Trattato di Maastricht del 1992 (in relazione con il crollo del blocco sovietico e le sue ricadute sul conflitto sociale)¹².

Non è un'anima “sociale”: si pensi, per tutti, alle perplessità espresse da Federico Caffè sin dal 1958 rispetto ad una costruzione europea che si prefigurava mercantile, dominata dalla Germania e con un vincolo esterno di ostacolo rispetto ai problemi sociali interni, e alla sua contrarietà rispetto al sistema monetario europeo, in quanto non

(sul “seguito” normativo della lettera della BCE, si veda E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1/2014).

¹² In argomento si segnalano, da ultimo, A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari 2021; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari 2021, spec. 127 ss.; G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli 2022.

permetteva più il ricorso al cambio come strumento di politica economica¹³.

Lo spazio entro il quale si fonda e si muove il processo di integrazione è economico; i parametri sono quelli propri dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva, ovvero di un orizzonte ordoliberalista (contrazione della spesa pubblica, pareggio di bilancio, stabilità monetaria, sistema fiscale favorevole a profitti e investimenti, etc.). Carta dei diritti fondamentali e *Next Generation EU*, per limitarsi agli "scostamenti" più appariscenti, non sono nuovi canti ma arrangiamenti intorno alla stessa melodia.

L'unità politica intorno alla guerra in Ucraina smentisce quanto testé osservato? Invero, più che in controtendenza, la posizione a fronte dell'aggressione russa conferma quanto rilevato: a) denota l'appiattimento dell'Unione europea su posizioni atlantiste¹⁴, a fianco delle vocazioni egemoniche degli Stati Uniti; mentre sarebbe stata l'"occasione" per lo sviluppo di una politica estera e di difesa indipendente, con l'assunzione da parte dell'Europa di un ruolo pacificatore (che è/*dovrebbe* essere tra i suoi

¹³ Sul pensiero di Federico Caffè, si veda T. FAZI, *Una civiltà possibile. La lezione dimenticata di Federico Caffè*, Milano 2022.

¹⁴ L'atlantismo non è mai messo in discussione in sede di Unione europea. Anche quando si ragiona di costruire una politica europea di sicurezza e di difesa comune nel TUE si legge che «la politica dell'Unione a norma della presente sezione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto» (art. 42); fedeltà atlantica ribadita nelle dichiarazioni degli ultimi anni (prima della guerra in Ucraina) nelle quali maggiore era l'insistenza sul varo di una politica estera europea.

“fondamentali”) nella terza guerra mondiale a pezzi¹⁵; b) si conferma nella guerra ucraina l’egemonia del modello neoliberale (nel quale l’UE è inserita), di una competitività sempre più violenta, che si esprime nella forma di guerra fra imperialismi¹⁶; c) la partecipazione alla guerra e l’economia di guerra segnano una rimodulazione interna al neoliberalismo ma non una inversione di rotta¹⁷; anzi, emerge ulteriormente la distanza rispetto alla tutela delle istanze sociali, come mostra emblematicamente il recente progetto di regolamento, *Act in Support of Ammunition Production* (Asap)¹⁸, che prevede la possibilità di distarre risorse dal PNRR alla produzione di armamenti, oltre che la sovvenzione della produzione di armamenti¹⁹.

Nelle more di pubblicazione del presente intervento, quanto detto trova una tragica conferma nell’incapacità dell’UE di assumere una forte posizione autonoma rispetto al rischio “plausibile” di genocidio compiuto da Israele

¹⁵ F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l’Europa che non c’è*, Napoli 2022.

¹⁶ N. CHOMSKY, *Perché l’Ucraina*, Milano 2022; E. MORIN, *Di guerra in guerra. Dal 1940 all’Ucraina invasa*, Milano 2023.

¹⁷ Per tacere della militarizzazione della democrazia che la guerra porta con sé (sia consentito rinviare a A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli 2022, 67 ss.).

¹⁸ Cfr. Decisione del Parlamento europeo del 1° giugno 2023 (P9_TA(2023)0208) che rinvia la questione alla commissione competente per l’avvio di negoziati interistituzionali sulla base della proposta non modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni (COM(2023)0237 – C9-0161/2023 – 2023/0140(COD)).

¹⁹ Per un commento critico e una contestualizzazione del provvedimento, cfr. A. SOMMA, *Verso l’economia di guerra*, in *La Fionda*, 7 giugno 2023.

a Gaza (come rilevato dalla Corte Internazionale di Giustizia nell'ordinanza del 26 gennaio 2024) e nei venti di guerra che attraversano le dichiarazioni politiche e trovano concretizzazione negli incrementi delle spese militari.

Nemmeno il protezionismo – affacciatosi prima con la pandemia e quindi, in continuità, con la crisi connessa alla guerra ucraina – scalfisce l'approccio neoliberista, ma è una variabile della competitività globale, uno strumento della «guerra capitalista»²⁰. Una guerra, quest'ultima, i cui connotati sono tratteggiati con chiarezza nel nuovo Concetto strategico adottato dalla NATO nel summit di Madrid il 29 giugno 2022, laddove la Federazione russa è definita «la più significativa e diretta minaccia», mentre la Cina viene presentata come una “sfidante”.

L'integrazione europea, dunque, si presenta come un abito che si adatta alle esigenze del corpo che lo indossa, corpo che si materializza nell'economia di mercato; un abito, in tal senso, “resiliente”.

3. *Resilienza versus trasformazione: note sulla debolezza strutturale dell'integrazione europea e sulla neutralizzazione del conflitto sociale*

La resilienza è antitetica in sé rispetto all'idea di trasformazione e nella contrapposizione resilienza-trasformazione si scorge uno degli elementi che segnano la distanza – la

²⁰ Cfr. E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI, S. LUCARELLI, *La guerra capitalista. Competizione, centralizzazione, nuovo conflitto imperialista*, Milano 2022, laddove le sanzioni economiche contro la Russia sono viste semplicemente come parte di un approccio protezionista americano e occidentale contro Russia e Cina.

contraddizione? – fra l’(attuale) integrazione europea e il costituzionalismo moderno (emancipante).

L’adozione della Carta dei diritti fondamentali non sana la mancanza nello spazio euro-unitario di un progetto di emancipazione, dell’eguaglianza sostanziale, dei diritti sociali: i primi sono del tutto assenti²¹; i secondi sono contemplati con formule vuote (mera proclamazione e rinvio alle legislazioni e prassi nazionali) o che richiamano l’orizzonte della libertà negativa²².

Invero, non si tratta solo di una “debolezza” che connota il livello europeo perché si apre un processo di osmosi fra ordinamenti che produce una tendenza al ribasso, facilitando la regressione dei diritti sociali negli ordinamenti nazionali (il lato oscuro del c.d. costituzionalismo multilivello)²³. Che sia una falsa promessa (in buona fede per alcuni) o operazione di *marketing*, la Carta dei diritti fondamentali, invero, non è neutra: veicola una supremazia dei diritti di libertà negativa sanciti in stile liberale o neoliberales²⁴.

²¹ Nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, l’eguaglianza compare solo come uguaglianza davanti alla legge (art. 20) e divieto di discriminazione (art. 21).

²² Emblematico il riferimento al diritto «di lavorare», alla «libertà di cercare un lavoro» (Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 15), e non al diritto al lavoro; sul punto, cfr. A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino 2007.

²³ Cfr., per una ricostruzione critica dell’integrazione sociale, M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 102 ss., con attenzione, fra l’altro, al ruolo assunto in tal senso dal diritto antidiscriminatorio come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

²⁴ Si veda la proclamazione senza limiti della libertà di iniziativa economica privata che riecheggia la Dichiarazione francese del 1789, in tali parti, come denunciato dalla critica marxista, irrimediabilmente borghese.

I diritti contemplati nella Carta di Nizza sono deboli anche perché esito di una “graziosa concessione”; non sono incardinati e radicati nella forza di una lotta per i diritti: manca nello spazio dell’Unione europea il conflitto sociale o, meglio, il riconoscimento del conflitto sociale. Si compone il conflitto fra Nazioni nel nome dell’economia di mercato, creando le condizioni perché possa realizzarsi la massimizzazione del profitto (di pochi): è un’integrazione nel segno dell’*homo oeconomicus*, presentata – riprendendo le parole di Milton Friedman, vate del neoliberalismo – come «politicamente inevitabile»²⁵.

È un processo che non solo non nasce attraverso il conflitto sociale, ma, anzi, è utilizzato per neutralizzare il conflitto sociale (a riprova, *ex multis*, l’artificiale parità tra datori di lavoro e lavoratori di cui all’art. 28 della Carta dei diritti fondamentali)²⁶.

Si può obiettare: l’integrazione europea tutela dei valori (art. 2 TUE), fra i quali, dignità umana, libertà, democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani; si riferisce a una «società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Senza dubbio; tuttavia, a seguire, fra gli obiettivi, si legge: «l’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3.3 TUE). È la storia a restituirci l’immagine di un processo che sacrifica i valori sull’altare del neoliberalismo: i diritti sociali, come si è detto,

²⁵ Cfr. L. GALLINO, *Il colpo di stato di banche e governi. L’attacco alla democrazia in Europa*, Torino 2015.

²⁶ In argomento, A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma 2018.

ma anche, in senso ampio, i diritti umani (emblematicamente con l'esternalizzazione delle frontiere) e la pace (si pensi allo zelo atlantista, al riarmo).

Restiamo al *Next Generation EU* e al PNRR: la Commissione europea monitora in maniera rigorosa le c.d. condizionalità. Sono condizionalità in nome dei valori o del modello economico, dei diritti sociali o dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva?

Ancora. Pensiamo al regolamento n. 2092 del 2020²⁷, che si ispira alla tutela dei valori, e, in specie, dello stato di diritto, ma assume una impostazione economicista e funzionalista²⁸, che assorbe e distorce il senso dei valori. La tutela agisce in relazione a violazioni dei principi dello Stato «che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione» (art. 4): a rilevare è il bilancio non i "valori".

Si aggiunga che attraverso le misure contemplate dal regolamento si può agire su spazi costituzionali degli Stati: siamo sicuri che questo rappresenti solo una tutela contro involuzioni autocratiche (il pensiero è a Polonia e Ungheria)²⁹ e non possa essere volano per promuovere forme di

²⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

²⁸ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione "costituzionalizzante"*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, spec. 31 ss.

²⁹ Cfr., a proposito dell'Ungheria, la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2018/0902R(NLE)); in relazione alla Polonia,

governo, sistemi giudiziari, ispirati a criteri efficientisti? Magari proprio al modello dell'Unione europea, con il suo *deficit* democratico?

Infine: è sufficiente ragionare *solo* di stato di diritto? Anche se può sembrare eccessivamente severo il giudizio di chi definisce lo Stato di diritto «la premessa costituzionale di una società apolitica di uomini autonomi e privati»³⁰, si può annotare come lo stato di diritto rappresenti precondizione minima ma non sufficiente se ci si pone nella prospettiva di una democrazia costituzionale (confittuale e sociale)³¹; condizione necessaria è, infatti, la garanzia dei diritti, di libertà negativa, politici e sociali³², una condizione che, allo stesso tempo, è fine della democrazia. Il presupposto dello stato di diritto non è “un po’ poco”? non rischia di essere una “copertura” nel momento in cui le *vere* condizionalità sono altre e conducono verso uno stato magari *liberale* ma non *sociale*?

4. Deficit democratico e neoliberalismo: un connubio coerente?

Proseguendo nel ragionamento, vorrei proporre una lettura, un po’ (ma neanche troppo) provocatoria: il noto,

la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-204/21 concernente la riforma della giustizia polacca di dicembre 2019.

³⁰ R. WIETHÖLTER, *Gli interessi dello stato di diritto borghese*, in P. BARCELLONA (a cura di), *L'uso alternativo del diritto*, v. I, *Scienza giuridica e analisi marxista*, Roma-Bari 1973, 37.

³¹ Si inserisce qui la considerazione, che in questa sede si limita a citare, della difficoltà di concepire la democrazia “senza aggettivi”.

³² Nel solco di Bobbio, cfr. M. BOVERO, *Salus mundi*, Roma 2022, che ragiona di tali diritti come «precondizioni (diritti liberali e sociali) e condizioni (diritti politici) necessarie della democrazia» (72).

e direi indiscusso, *deficit* democratico dell'Unione europea³³ è coerente con l'attitudine dell'Unione stessa, ossia con una integrazione dominata da un paradigma ordoliberalista? Può dirsi che il capitalismo quando può, ovvero in uno spazio vuoto di popolo e di conflitto sociale, come quello europeo, si sottrae alla democrazia?

Compare il grande tema della compatibilità o incompatibilità fra democrazia e capitalismo. Il connubio tra capitalismo e democrazia è sincero oppure strumentale? In altri termini, il capitalismo si accompagna naturalmente alla democrazia o la tollera in presenza di rapporti di forza che non gli consentono di evitarla? L'abbraccio «del sistema politico democratico col sistema economico capitalistico» che Bobbio ritiene «insieme vitale e mortale», forse, è un abbraccio «*soltanto* mortale»³⁴.

Individualismo e libertà possono essere considerate matrici comuni della democrazia e del mercato, ma le libertà economiche tendono ad assoggettare e a piegare alle proprie esigenze gli altri diritti: sono "libertà" innervate di competitività e tendenti al dominio (e necessitano di essere limitate se ci si pone nell'orizzonte di una democrazia costituzionale, sociale, sostanziale).

In prima battuta, si può, quindi, rilevare, decostruendo l'immagine del matrimonio felice tra democrazia e capitalismo, che il capitalismo tollera la democrazia, tende a controllarla, ma non è a disagio con un regime autoritario,

³³ Per tutti la battuta di R. DAHRENDORF, *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak*, München 2004, trad. it. *La società riaperta. Dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Roma-Bari 2005, 322: «se l'UE facesse domanda di essere accolta nell'UE, questa domanda dovrebbe essere respinta per insufficienza di democrazia».

³⁴ Così anche M. BOVERO, *Salus mundi*, cit., 101-102 (al quale si rinvia anche per le citazioni di Bobbio).

che garantisca la libertà di iniziativa economica privata e magari non “disperda” margini di profitto in progetti di emancipazione sociale, ma mantenga la coesione sociale con l’ordine pubblico.

In seconda battuta può aggiungersi che non solo il capitalismo non è a disagio con un regime autoritario, ma lo preferisce, come tragicamente mostra la sperimentazione neoliberista dei Chicago boys nel Cile di Pinochet che ha chiuso nel sangue l’esperienza del socialismo democratico di Allende.

È l’assonanza fra capitalismo e autoritarismo, già ben colta da Polanyi³⁵ e oggi comprovata dalla diffusione di regimi che coniugano autoritarismo³⁶ e neoliberismo (il modello Bolsonaro, fra i molti) e dallo svuotamento delle democrazie nazionali in parallelo con la crescente egemonia del neoliberismo: a fronte di diseguaglianze crescenti e scarsità di risorse, un sistema autoritario, che reprime il dissenso, espelle e colpevolizza la povertà, è più funzionale rispetto ad una democrazia pluralista e redistributiva (non lo sarà più solo se i subalterni riusciranno a modificare i rapporti di forza).

La debolezza democratica dell’UE e l’assenza nel suo seno del riconoscimento del conflitto sociale in una prospettiva emancipativa sono anticipatrici della rivoluzione passiva che investe la democrazia costituzionale e qui sì,

³⁵ Il socialismo, scrive K. POLANYI (*The Great Transformation*, 1944, trad. it. *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino 2010), è «essenzialmente la tendenza inerente ad una civiltà industriale a superare il mercato autoregolato subordinandolo consapevolmente ad una società democratica» (294), mentre il fascismo è «una riforma dell’economia di mercato raggiunta al prezzo dell’estirpazione di tutte le istituzioni democratiche» (297).

³⁶ ... un autoritarismo che trova un coerente terreno nel populismo, con il quale sviluppa un rapporto di “naturale” osmosi.

ragioniamo, se non di nuova fase, di una situazione di interregno, di resistenza sull'orlo del baratro. Verso l'ossimoro di una "democrazia senza conflitto", verso un neoliberismo autoritario?

È una tendenza globale quella alla concentrazione e verticalizzazione del potere, alla repressione del dissenso, alla neutralizzazione del conflitto sociale, e realizza gli auspici di lungo corso della Commissione Trilaterale, quando, sin dal 1975, lamentava l'"eccesso di democrazia"³⁷ e le richieste più recenti della J.P. Morgan di ovviare alla presenza di «*weak executives, constitutional protection of labor rights*», «*right to protest if unwelcome changes are made to the political status quo*»³⁸.

Resta una domanda: e il nazionalismo? Come si concilia questo *trend* mondiale e un modello, il neoliberismo, che si muove trasversalmente tra il livello europeo, euro-atlantico e nazionale, con il rinvigorismento dei nazionalismi e, in particolare, l'ascesa delle destre nazionaliste in Europa? In una battuta: molto bene. La cultura del Capo, la scarsa tolleranza del dissenso, il fastidio per le procedure democratiche, si coniugano senza problemi con gli assunti dell'ordoliberalismo. Non solo: il dominio della tecnica è vuoto e freddo, crea una moltitudine disgregata, possibile soggetto di rivolte, il nazionalismo – identitario ma rigorosamente neoliberista – si rivela funzionale: unifica, distrae, semplifica e individua un nemico altrove (rispetto al sistema economico). È un surrogato del conflitto sociale, utile

³⁷ M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975; si veda anche il nostrano *Piano di rinascita democratica* della loggia massonica P2 di Licio Gelli.

³⁸ J.P. Morgan, Europe Economic Research, *The Euro area adjustment: about halfway there*, 28 May 2013.

a sterilizzarlo. Non vi è dunque uno scontro fra dominio della tecnica, condiviso a livello europeo, e nazionalismo, ma un incontro che sfocia in un *neoliberismo identitario* ovvero *tecno-populismo nazionalista*. Il neoliberismo ha assorbito le istanze di rivendicazione di decisione politica ed economica nazionale (come mostra la Brexit facilmente non vantaggiose dal punto di vista economico) e il nazionalismo ha ripiegato su scelte identitarie come la triade “Dio, Patria, famiglia” e con una sterzata in senso autoritario della democrazia che non inficia il libero mercato e, anzi, in epoche di diseguaglianze crescenti, è utile al mantenimento del modello dominante.

5. *Una nuova fase esige una rivoluzione, non la resilienza*

«È più facile immaginare la fine del mondo che immaginare la fine del capitalismo»³⁹, è stato osservato: vale lo stesso per una inversione di rotta dell’Unione europea?

Occorre opporre ad un realismo capitalista che nega alternative, un realismo emancipante, che non è appiattito nella riproduzione del presente, ma guardando al futuro trasforma il presente.

Il realismo emancipante è esigente: non si accontenta della resilienza, ma richiede una rivoluzione, una trasformazione profonda del modello economico, politico, sociale e antropologico. Una nuova fase deve cambiare i presupposti, la direzione, la struttura e la sovrastruttura (connesse in un rapporto circolare): in una parola, il mo-

³⁹ Nell’incerta attribuzione del fortunato adagio (a Slavoj Žižek o a Fredric Jameson), si rinvia qui alla sua citazione in M. FISHER, *Realismo capitalista*, Roma 2018.

dello di sviluppo (ossia, per essere chiari, il neoliberismo); altrimenti si restringono o ampliano spazi e competenze, ma non si trasforma nulla.

Il modello di sviluppo, dunque, è la questione centrale; in estrema sintesi: profitto e competitività o persona ed emancipazione, *alias* neoliberismo o costituzionalismo? Fermo restando la possibilità di immaginare altre vie nell'orizzonte dell'emancipazione, al momento il costituzionalismo si presenta come utopia concreta alternativa all'egemonia neoliberista.

Si potrebbe ragionare di una politica monetaria *strumentale* rispetto ad una efficace politica sociale; si potrebbe prendere in considerazione la possibilità che la BCE cancelli il debito⁴⁰, mentre gli Stati investono il relativo importo nella *trasformazione* ecologica e sociale (trasformazione e non transizione, perché è la prima che implica un salto, un "balzo di tigre" per usare l'efficace espressione di Walter Benjamin).

Occorre costruire un nuovo-vecchio progetto di integrazione europea, nella consapevolezza che quello fondato sui Trattati di Roma, se ha avuto una funzione di pacificazione politica, sotto il profilo economico è stato – ed è – uno strumento che scardina la connotazione come conflittuale e sociale della democrazia; quindi, non tanto "più Europa", "meno Europa", ma un'*altra* Europa, con gli "assi strategici" nei principi del costituzionalismo.

⁴⁰ Di condono almeno parziale dei debiti passati, ragionano R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L'ultimo metrò*, cit., spec. 150; sempre in una prospettiva "rifomista", ma che quantomeno apre ad un cambiamento di paradigma, si pensi anche alla possibilità di un debito congelato in titoli perpetui a tasso zero (in alcuni Paesi circa un quarto del debito pubblico è detenuto dalla BCE).

Libero mercato, stabilità dei prezzi, debito: non sono leggi naturali, ma il prodotto di una scelta – una imposizione? – politica: un'altra *Europa* non è ora ma è *possibile*.