

**RAGIONANDO SUL TRATTATO DI MAASTRICHT
COME MOMENTO DI “FRATTURA”: PROCESSO DI
INTEGRAZIONE EUROPEA E TRASFORMAZIONI DEL
SISTEMA ECONOMICO**

di Francesco Saitto

1. *Il Trattato di Maastricht, una premessa*

Il Trattato di Maastricht fu sottoscritto il 7 febbraio 1992 ed entrò in vigore il 1° novembre 1993. I dodici stati firmatari, dopo l’Atto Unico Europeo e su ispirazione di Delors, siglavano un accordo con cui si ridisegnavano profondamente gli assetti istituzionali dell’architettura sovranazionale, puntando a intensificare il livello di integrazione sia sul piano politico, con le norme sulla cittadinanza europea e prefigurando un rafforzamento del Parlamento europeo¹, sia soprattutto sul piano economico, aprendo al processo di convergenza preliminare per dar vita alla moneta unica².

Nel definire le tre fasi istitutive dell’Unione economica e monetaria, si affidavano le competenze in materia di politica monetaria, in prospettiva, alla Banca centrale europea e si definivano cinque parametri, piuttosto rigorosi, specie con riferimento alle politiche in materia di indebitamento e di riduzione del debito accumulato, per poter accedere all’ultimo passaggio. La Comunità europea sintetizzava in sé le

¹ Per un quadro complessivo a seguito delle Conferenze intergovernative che portarono alla sua redazione, cfr. A. PADOA-SCHIOPPA, *Riforme istituzionali al vertice. Il trattato sull’Unione europea*, in “il Mulino”, n. 1, 1992, p. 59 sgg. e, sui temi e i problemi affrontati nelle prime tappe del percorso, T. PADOA-SCHIOPPA, *L’Europa verso l’Unione monetaria*, Torino, Einaudi, 1992, spec. p. 169 sgg.. Sul cammino verso Maastricht, cfr. anche E. MARTIAL, *Un dicembre a Maastricht. Il nuovo Trattato sull’Unione*, in “il Mulino”, n. 6, 1991, p. 1001 sgg..

² In merito, salutava tale innovazione come un “progresso eccezionale” F. PAPADIA, *L’Unione economica e monetaria dopo Maastricht*, in “il Mulino”, n. 1, 1992, p. 51 sgg..

strutture integrate della CEE, della CECA e dell'EURATOM, andando così a sancire, sul piano politico, la nascita dell'Unione europea, composta da altri due pilastri in materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e di Giustizia e affari interni (GAI). L'Unione economica e monetaria, innestata sul primo pilastro, avrebbe nel tempo rappresentato lo sviluppo più impegnativo per gli stati firmatari, sostituendosi ai precedenti strumenti volti a garantire una qualche forma di stabilità valutaria che in Europa, sin dagli anni Settanta, avevano a più riprese fallito o si erano progressivamente rivelati inadeguati alle sfide che loro si ponevano³.

Il Trattato di Maastricht costituiva il punto di arrivo di un itinerario definitosi in un primo tempo nel 1990. Nel suo percorso, la riunificazione tedesca – sancita il 3 ottobre di quell'anno, ma tutta da inverare sul piano politico ed economico – si sarebbe fatalmente intrecciata con l'impegno della Germania a rinunciare al Marco attraverso la delega del potere di battere una moneta fiduciaria, e dunque non convertibile in oro, a livello sovranazionale. La Germania, la cui moneta era un simbolo di stabilità valutaria e di solidità economica⁴, acconsentì ad avviare questo processo dietro precise rassicurazioni, strettamente correlate alla garanzia che i poteri della Banca centrale europea fossero prima di tutto funzionalizzati alla stabilità dei prezzi⁵.

³ In merito, cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 232 sgg.; L. RAPONE, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carocci, 2015, p. 105 sgg.. Sulle difficoltà a garantire una stabilità valutaria in Europa dopo la svolta di Nixon nel 1971 cfr. anche F. FAURI, *L'Unione europea. Una storia economica*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 137 sgg.. dove l'A. si sofferma sia sul piano Werner, già del 1970, poi sul cd. Serpente monetario del 1972 e, infine, sul Sistema monetario europeo a partire dal 1979, passando per il processo di piena liberalizzazione dei movimenti dei capitali e poi la sua crisi tra il 1992 e il 1993 nonché sulle fasi di attuazione del Trattato di Maastricht, p. 175 sgg.. Sul rilievo che ebbero lo SME e i suoi benefici, ma anche l'emersione nel tempo dei suoi limiti con il definirsi del cd. "quartetto inconciliabile", ovvero "l'impossibile impresa di conciliare: I) piena libertà di scambi; II) completa mobilità di capitali; III) tassi di cambio fissi (o comunque governati); IV) autonomia nazionale nella conduzione della politica monetaria" (pp. 116-117) cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa verso l'Unione monetaria*, cit., spec. p. 58 sgg., p. 111 sgg..

⁴ Oltre che essere strettamente collegata ad un'idea di rinascita a seguito della tragedia della Seconda guerra mondiale, andando a sostituire la precedente valuta, ormai "debole e inflazionata", come messo in luce da ultimo da J. DIAMOND, *Crisi. Come rinascono le nazioni*, Torino, Einaudi, 2019, p. 183 sgg.; per la citazione p. 188.

⁵ Su questa fase storica, cfr. la ricostruzione di V. CASTRONOVO, *La sindrome tedesca*.

Il processo che consentì l'entrata in vigore del Trattato, cui venivano allegati diciassette protocolli e trentuno dichiarazioni, fu tutt'altro che lineare, per quanto si sia svolto in un tempo abbastanza definito. Solo a titolo di esempio, in Danimarca furono necessari due referendum, avendone in un primo tempo il corpo elettorale respinto i contenuti. Anche l'elettorato francese fu chiamato a esprimersi, approvando il Trattato nel settembre del 1992 ma con una maggioranza che testimoniava un diffuso scetticismo nella popolazione⁶. In Germania fu emendata la Legge fondamentale e il Tribunale costituzionale federale si espresse con il celebre *Maastricht Urteil*. Allo stesso tempo, tuttavia, i giudici di Karlsruhe piantavano molteplici paletti volti a definire, in qualche modo, le frontiere del processo di integrazione europea sia con riferimento al tema del *deficit* democratico, sia in merito alla definizione dell'Unione come *Staatenverbund* volto a istituire una comunità di stabilità (*Stabilitätsgemeinschaft*). Venivano così stabiliti i limiti dei possibili sviluppi non solo del processo di democratizzazione europea,

Europa 1984-2014, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 3 sgg. che afferma come “l'impegno assunto da Kohl di abbandonare il marco a favore dell'Unione monetaria valse a rimuovere le preoccupazioni di Mitterrand sulla riunificazione della Germania” e pertanto “si trattò di un vero e proprio baratto, ma ‘onesto’” (p. 10); sulle garanzie che, più nel dettaglio, “il governo tedesco chiese e ottenne” in via preliminare (p. 14). Cfr. anche F. PAPADIA, *L'Unione economica e monetaria dopo Maastricht*, cit., p. 53, dove si legge che “è evidente l'ispirazione che al progetto della BCE viene dall'esperienza della *Bundesbank*”, nonostante vi siano chiari rischi di squilibrio in ragione della circostanza per cui essa sarà “l'unica istituzione genuinamente federale che eserciterà in via esclusiva una prerogativa dello stato come l'emissione di moneta”.

⁶ In generale ricostruisce brevemente il quadro nei vari Paesi V. DASTOLI, *Se a qualcuno non piace Maastricht*, in “il Mulino”, n. 6, 1992, p. 1107 sgg.. In Danimarca il voto negativo del primo referendum, il 2 giugno, fu seguito da attacchi speculativi “che fecero vacillare il Sistema monetario europeo”: così F. FAURI, *L'Unione europea. Una storia economica*, cit., p. 161. Cfr. anche più in generale, su quei mesi, G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 254, T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro in prospettiva storica*, in “il Mulino” n. 1, 2002, spec. p. 54 e L. RAPONE, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 114 sgg.. Da una prospettiva volta in particolare a mettere in luce le divisioni interne del *Rassemblement pour la République*, J. Pozzi si sofferma sulle contraddizioni della politica francese del tempo e sul frastagliato dibattito che si aprì in merito all'approvazione del Trattato di Maastricht (J. POZZI, *Le RPR face au traité de Maastricht. Divisions, recompositions et réminiscences autour de la dialectique souverainiste*, in *Histoire@Politique*, n. 3, 2014, p. 131 sgg.. Ragiona sui temi del dibattito politico francese negli anni seguenti anche A. CAZZULLO, *I pensieri unici della Francia*, in “il Mulino”, n. 3, 1998, p. 519 sgg..

sempre segnata dalla mediazione nazionale⁷, ma anche della costruzione di una più salda comunità di solidarietà (*Solidargemeinschaft*). Inoltre, si affermava uno strumento innovativo di accesso alla giustizia costituzionale, consentendo al ricorrente di lamentare la violazione del proprio diritto alla partecipazione democratica, ai sensi dell'art. 38 GG, tramite il ricorso individuale diretto (*Verfassungsbeschwerde*), e così di fatto ponendo le premesse di un intervento particolarmente intenso del *Bundesverfassungsgericht* nel futuro in questo ambito⁸. Da ultimo, nei passaggi giurisprudenziali legati agli interventi e alle riforme di contrasto agli effetti delle conseguenze della crisi del 2007-2008, tali profili sono stati a più riprese richiamati e ulteriormente precisati⁹.

In Italia la Costituzione non venne emendata. Sul piano politico le elezioni si erano tenute nel 1992, aprendo così l'XI Legislatura, nell'ambito della quale, fino al suo scioglimento anticipato il 14 aprile 1994, si sarebbero succeduti i governi Amato e Ciampi. Sul piano economico, come si darà conto, il Paese viveva però una fase di profonda instabilità valutaria e si trovava a dover gestire un debito pubblico di notevole entità¹⁰.

A complicare il quadro, come accennato, in quei mesi esplodeva in Europa, collegata con i costi della riunificazione tedesca, la crisi del Sistema monetario europeo (SME), da cui Lira e Sterlina furono costrette a uscire, accompagnata da una diffusa diffidenza verso il processo di integrazione europea. Tutto ciò si verificava mentre si ponevano le basi

⁷ Sui termini di questo approccio cfr. almeno P. RIDOLA, *Il principio democratico tra stati nazionali e Unione europea*, in P. RIDOLA, "Diritto comparato e diritto costituzionale europeo", Torino, Giappichelli, 2010, spec. p. 319 sgg..

⁸ Sulle implicazioni, anche molto recenti, di questo sviluppo cfr. R. Lehner, *Die "Integrationsverfassungsbeschwerde" nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Prozessuale und materiell-rechtliche Folgefragen zu einer objektiven Verfassungswahrungsbeschwerde*, in "Der Staat", n. 4, 2013, p. 535 sgg..

⁹ BVerfGE 89, 155. Se si vuole, in particolare sulla tensione tra comunità di stabilità e comunità di solidarietà, sia consentito il rinvio a F. SAITTO, *Economia e stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2015, spec. p. 336 sgg..

¹⁰ Cfr., in merito, le considerazioni critiche di P. CIOCCA, *La fine della lira*, in P. CIOCCA, "Tornare alla crescita", Roma, Donzelli, 2018, p. 43 sgg.. Diffusamente, sul punto, cfr. anche V. CASTRONOVO, *L'anomalia italiana. Un profilo storico dagli anni Ottanta ai giorni nostri*, Venezia, Marsilio, 2018, spec. p. 45 sgg. e, da una prospettiva sovranazionale, F. FAURI, *L'Unione europea. Una storia economica*, cit., p. 161 sgg., con specifica attenzione al ruolo della *Bundesbank* e alla sua politica sul tasso di cambio in questa fase.

di ulteriori allargamenti, si iniziava già a discutere della necessità di promuovere delle modifiche al Trattato da poco siglato a Maastricht, che sarebbe poi stato emendato ad Amsterdam nel 1997, e si cominciava a delineare il futuro Patto di stabilità e crescita¹¹.

La strada intrapresa a Maastricht, pertanto, scandì piuttosto naturalmente l'inizio di una fase nuova nel modo in cui si declinava il rapporto tra politica ed economia, influenzando i successivi sviluppi anche su un piano costituzionale. La necessità di quella svolta, tuttavia, affondava le radici nella crisi generata dal crollo del sistema di relazioni economiche assestatosi con Bretton Woods. Al fine, pertanto, di definire il rilievo che ebbe il Trattato di Maastricht per l'Europa, i Paesi firmatari e il loro modello di sviluppo, occorre brevemente soffermarsi sui temi e sui problemi che segnarono la crisi di quel modello che aveva caratterizzato nel continente europeo gli anni di maggior sviluppo economico, andando a coincidere, almeno in tale area geografica, con la solida affermazione della liberal-democrazia.

2. *Da Bretton Woods a Maastricht: governare la democrazia liberale nella crisi dell'embedded liberalism*

A seguito della crisi dell'ordine valutario instauratosi con Bretton Woods, si aprì una fase di notevoli squilibri¹². Con essa si svelò l'inadeguatezza del modello di sviluppo del tempo, ormai già da qualche anno in difficoltà nel rispettare la sua promessa di crescita¹³. In quel frangente, l'associazione tra i principi dell'economia keynesiana e le istituzioni della democrazia rappresentativa fu messa in discussione, almeno nel modo in cui si era inverata nella prassi. Quest'ultima critica, in particolare, fu mossa sia nella prospettiva dei teorici del cd. "costi-

¹¹ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 233 sgg.

¹² Lo SME, qualche anno dopo, avrebbe rappresentato proprio il tentativo di un gruppo di paesi "di organizzare le relazioni monetarie in modo da evitare sia una riedizione, del resto [...] impossibile, di Bretton Woods, sia l'anarchia monetaria che [aveva] contraddistinto gli anni Settanta" così T. PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa verso l'Unione monetaria*, cit., p. 61. Più diffusamente, sui vari strumenti approntati in Europa per contrastare l'instabilità monetaria nel tempo, cfr. *supra* nota 3.

¹³ R. ARON, *La società industriale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965.

tuzionalismo fiscale”, che perseguivano l’idea di introdurre regole in Costituzione volte a limitare la capacità dei parlamenti di ricorrere al credito¹⁴, sia da parte di chi contestava la necessità di garantire una maggiore partecipazione che le democrazie liberali non riuscivano più ad esprimere¹⁵.

In quella fase si manifestò l’incapacità degli stati di finanziare la propria spesa corrente se non in *deficit*, o di governare i fenomeni economici senza ricorrere a politiche di svalutazione della moneta. La stessa Corte costituzionale italiana, in una sentenza del 1980, seppur respingendo le questioni di costituzionalità sollevate, considerando il tema eminentemente una questione politica, ritenne di stigmatizzare l’azione del legislatore e del governo, nella misura in cui affermò che essi non muovessero mai alla ricerca di “ricchezze novelle”, preferendo battere “le vie di sempre”¹⁶. E non è mancato chi ha sottolineato che proprio “l’esperienza della grande inflazione degli anni Settanta” avrebbe portato con sé, come insegnamento, la necessità di “una banca centrale indipendente, votata alla stabilità dei prezzi, responsabile di fronte alle istituzioni democratiche sull’uso del potere che le è affidato”¹⁷. Più in generale, si può ritenere che le difficoltà dello stato di far fronte, con le risorse della fiscalità, ai propri costi e, in particolare, alle spese dello stato sociale, a partire da quegli anni siano strettamente correlate con la tensione che in misura crescente andava acuendosi tra capitalismo e democrazia, legati da una relazione sempre di per sé polemica¹⁸. E la descritta sensazione di instabilità fu aggravata dal pro-

¹⁴ Cfr. almeno J. BUCHANAN, R. E. WAGNER, *La democrazia in deficit. L’eredità politica di Lord Keynes*, Roma, Armando Editore, 1997.

¹⁵ C.B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal-Democracy*, New York, Oxford University Press, 1977.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 141 del 1980, *cons. in dir.* 3.

¹⁷ F. PAPADIA, *L’Unione economica e monetaria dopo Maastricht*, cit., pp. 52-53. In merito cfr. P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d’Italia (1976-2005)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005, p. 285 sgg..

¹⁸ Su cui cfr. E. SEVERINO, *Il declino del capitalismo*, Milano, BUR, 1993 e poi E. SEVERINO, *Capitalismo senza futuro*, BUR, Milano, 2012. Pone problematicamente il conflitto sulla compatibilità tra democrazia e capitalismo oggi anche W. MERKEL, *Is Capitalism Compatible with Democracy?*, in “*Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*”, n. 2, 2014, p. 109 sgg.. In merito al rapporto tra democrazia e globalizzazione cfr. poi D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, Laterza, 2015. Per una storia del capitalismo e delle sue linee di sviluppo J. KOCKA, *Capitalismo. Una breve storia*, Roma,

gressivo sgretolamento del paradigma dell'*embedded liberalism*¹⁹ – con il suo ambizioso proposito di conciliare Smith nei rapporti economici sovranazionali, e Keynes sul piano delle politiche economiche nazionali – in Europa²⁰.

Nel descrivere questo tornante, Wolfgang Streeck ha proposto l'idea per cui, in un'epoca segnata da profonde trasformazioni del capitalismo²¹, fosse necessario “guadagnare tempo”, in attesa di trovare una via d'uscita da quella fase di instabilità. A tal fine, in risposta ai malfunzionamenti dello “stato fiscale”, si sarebbe in quegli anni avviato un percorso che avrebbe lentamente portato prima allo “stato debitore”, per poi giungere allo “stato consolidato”, con un definitivo indebolimento dei processi democratici²².

In questa prospettiva, quanto avvenuto sul piano dell'integrazione europea potrebbe non essere allora il frutto di una imposizione del livello di governo sovranazionale a sostegno di un'acritica liberalizzazione dei mercati, specialmente quello dei capitali, con l'obiettivo di

Carocci, 2016. Se si vuole, per un approfondimento della tensione tra capitalismo e democrazia, cfr. anche F. SAITTO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una “esatta misura” di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in “Diritto costituzionale”, n. 2, 2018, spec. p. 136 sgg..

¹⁹ In proposito cfr. J.G. RUGGIE, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in “International Organization”, n. 2, 1982, p. 379 sgg. e J.G. RUGGIE, *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, in *MPIfG Working Paper*, 97/1. Sul punto cfr. anche R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, specialmente p. 341 sgg.; per la formula su Keynes e Smith (p. 355 e p. 363) si legge: “*Is it possible to reconcile Keynes at home and Smith abroad or will one triumph over the other?*”.

²⁰ In merito, di recente, A. CANTARO, *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente (Special Issue)*, 2015, p. 51 sgg., spec. p. 52 sgg.. Sulla parabola dell'economia statunitense e le sue implicazioni, cfr. R.J. GORDON, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

²¹ In merito, su queste tensioni del capitalismo maturo cfr. almeno, da vari punti di vista, J. HABERMAS, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main, Springer, 1973; C. OFFE, *Lo stato nel capitalismo maturo*, Milano, Etas, 1977; J. O'CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, Einaudi, 1982; D. BELL, *The Cultural Contradictions of Capitalism* (1976), New York, Basic Books, 1996.

²² Cfr. W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013; W. STREECK., *How will Capitalism End?*, London, Penguin Press, 2016. Sulla tensione tra stato sociale e vincoli di bilancio cfr. anche M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

sostenere i processi di globalizzazione e la disarticolazione delle conquiste dello stato sociale tramite l'imposizione dei principi dell'ordoliberalismo e del neoliberalismo²³. Piuttosto, pur con tutte le sue inadeguatezze e le sue contraddizioni, quel processo di sempre più stretta cooperazione sovranazionale potrebbe essere considerato un tentativo di rispondere alla messa in discussione di un certo tipo di stato che, non solo con riferimento al governo del fenomeno economico, appare ormai da tempo sempre meno in grado di fornire risposte efficaci ai problemi che gli vengono sottoposti nel contesto globale²⁴. Del resto, la legittimazione degli stati passa anche per il grado di benessere che riescono a redistribuire²⁵.

Può essere letto in tal modo lo sforzo di chi ha tentato, più di recente, di individuare proprio a livello sovranazionale possibili strade per contrastare una lunga fase di difficoltà delle liberal-democrazie europee²⁶ o di chi vede nella *memberstatehood* lo sviluppo necessario della statualità, specificamente con l'idea di preservare la dimensione nazionale dal rischio della sua disgregazione²⁷.

²³ Per una critica degli assetti istituzionali in Europa in questo senso cfr. almeno A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, Roma, DeriveApprodi, 2014. Traccia una storia dei vari passaggi che portarono da Roma a Maastricht, tratteggiando una continuità tra le esigenze cui avrebbero dovuto rispondere Bretton Woods prima e poi Maastricht. T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro in prospettiva storica*, cit., p. 48 sgg., in particolare dove si legge che "il Trattato di Roma conteneva solo sporadici accenni alla moneta, e a prima vista sembrerebbe che il problema dell'ordinamento monetario necessario a sostenere un mercato unico sia stato trascurato. Si tratta, però, di un'impressione sbagliata, dovuta al fatto che un sistema monetario ben definito a quell'epoca esisteva già, ed era coerente con il programma del mercato unico: era il regime di cambi fissi stabilito a Bretton Woods nel 1944, regime che, di fatto, non permetteva svalutazioni competitive delle valute" (p. 49).

²⁴ Sulle complessità dell'attuale quadro economico e le sfide della disegualianza sociale a livello mondiale cfr. almeno B. MILANOVIC, *Chi ha e chi non ha. Storie di disegualianze*, Bologna, il Mulino, 2012 e, da ultimo, B. MILANOVIC, *Ingiustizia globale. Migrazioni, disegualianze e il futuro della classe media*, Roma, LUISS University Press, 2017.

²⁵ Cfr. in merito M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica*, Milano, Feltrinelli, 2009, p. 81; G. POGGI, *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 191.

²⁶ Cfr. almeno T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI° secolo*, Milano, Bompiani-Giunti, 2014.

²⁷ Secondo diversi punti di vista cfr. in proposito C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member-States*, Oxford, Oxford University Press, 2012; A.S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1994; A. SOMEK, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2014 e, sul ruolo delle

3. *Sul Trattato di Maastricht tra “frattura” e “continuità”.*
A proposito delle prerogative del “legislatore futuro” in Assemblea
costituente e del rilievo costituzionale dei “vincoli esterni”

Da un punto di vista interno alle vicende italiane, Maastricht ha rappresentato senza dubbio un tentativo di intervenire profondamente su un sistema politico ormai notevolmente affaticato. Era almeno dai *difficili anni Settanta*²⁸ che si cercava di introdurre delle innovazioni che, non senza resistenze e non sempre in modo pienamente convinto, avevano come obiettivo di assecondare un cambiamento nel rapporto tra politica ed economia, senza ridimensionare il ricco catalogo dei diritti sociali che la Costituzione aveva riconosciuto²⁹. Del resto, si era fatto sovente ricorso all’indebitamento per sostenerne le relative spese e tale pratica sembrava non più sostenibile nel medio termine. Da tempo, peraltro senza successo, si discuteva della opportunità di modificare la Costituzione per introdurre dei limiti alla possibilità di ricorrere al credito³⁰.

Parallelamente, come accennato, tra il 1992 e il 1993 in Italia si verificò una fase di grande disordine sul piano monetario³¹. E il 1992 rappresentò uno “spartiacque” proprio in ragione della crisi valutaria che, si è sostenuto, in quel frangente portò con sé “la sostanziale perdita della moneta”³².

Di conseguenza, mentre faticosamente il Paese tentava di orientarsi “a politiche di stabilità del sistema e all’adempimento della funzione redistributiva, in un contesto in cui si riducevano i trasferimenti di ri-

costituzioni nazionali in questo processo, P. RIDOLA, *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, in P. RIDOLA, “Diritto comparato e diritto costituzionale europeo”, Torino, Giapichelli, 2010, p. 28.

²⁸ Cfr. G. NARDOZZI (a cura), *I difficili anni Settanta. I problemi della politica economica italiana 1973/1979*, Milano, Etas, 1980.

²⁹ Sulla problematica gestione, in prospettiva storica, del debito pubblico in Italia cfr. L. TEDOLDI, *Il conto degli errori*, Roma-Bari, Laterza, 2015; G. AMATO, A. GRAZIOSI, *Grandi illusioni*, Bologna, il Mulino, 2013.

³⁰ In proposito cfr. G. RIVISECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, spec. p. 230 sgg.. Sul rapporto tra finanza pubblica e decisione parlamentare nell’esperienza costituzionale italiana cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, il Mulino, 1993.

³¹ P. CIOCCA, *La fine della lira*, cit., pp. 44-46.

³² P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d’Italia (1976-2005)*, cit., p. 307 sgg..

sorse dallo stato alle partecipazioni statali”, il Trattato di Maastricht sembrava offrire delle risposte a entrambe queste problematiche, in quanto “l’unione monetaria spogliava di autonomia i governi nazionali sui temi di politica monetaria, tasso di cambio e, ovviamente, vincolo di bilancio”³³.

Questi sviluppi, in Italia, già a partire dagli anni Ottanta erano stati accompagnati da segnali significativi anche nel dibattito di matrice costituzionalistica. Non va sottovalutato, a tal proposito, quel processo di apertura verso una disciplina organica in materia di tutela della concorrenza che, sostenuto anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, avrebbe portato all’introduzione della legge n. 287 del 1990 che, all’art. 1, si definiva “in attuazione dell’articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica”³⁴. Va contestualizzato in quel quadro anche il confronto sulla “condizione giuridica” delle norme costituzionali in materia economica e, in particolare, dell’art. 41, co. 3³⁵. Ancora sul piano della riflessione giuspubblicistica, nel Convegno di Ferrara dell’Associazione italiana dei costituzionalisti del 1991, le relazioni di Amato, Bognetti e Guarino testimoniavano una soluzione di continuità piuttosto profonda in quel tornante storico³⁶, accompagnando il progressivo affermarsi di una nuova concezione del mercato³⁷, nonché, più in generale, dei rapporti tra politica ed economia³⁸ e del delinarsi di uno stato sempre più concentrato sulle funzioni di regolatore³⁹.

³³ L. TEDOLDI, *Il conto degli errori*, cit., p. 127.

³⁴ Sul quadro complessivo in cui si inseriva questa riforma cfr. F. SAITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in AA.VV., *Immaginare la Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 146 sgg..

³⁵ Cfr. in merito R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura), “I diritti costituzionali”, Torino, Giappichelli, 2006, p. 207 sgg.: N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, p. 16 sgg., p. 137 sgg..

³⁶ Evidenzia in particolare come quel convegno abbia rappresentato un punto di svolta nel dibattito dei costituzionalisti M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in “Rivista AIC”, n. 3, 2018, p. 316 sgg., ricostruendo le posizioni dei tre autorevoli relatori.

³⁷ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione* (1992), ora in G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 297 sgg..

³⁸ Collocandola in un processo iniziato negli anni Ottanta ed intrecciato con la nascita della Comunità europea, segnala l’affermarsi di quella che definisce una “nuova costituzione economica” in quegli anni S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 7.

³⁹ In merito cfr. A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Bologna, il Mulino, 2000.

La “teoria del ‘vincolo esterno’”, alla luce di quanto riferito, risponde in modo in fondo coerente alle esigenze che quella fase storica poneva. Guido Carli, nel tematizzarla, scriveva come la sua generazione avesse ricevuto con il Trattato sull’Unione europea siglato a Maastricht “una nuova occasione per ritentare l’impresa ripetutamente fallita in questi decenni: innestare l’economia di mercato nel tessuto vivente, nelle fibre della società, introdurla a mentalità della classe dirigente, favorire la nascita di una nuova classe dirigente”. In esso venivano, infatti, individuate le tracce di “un mutamento profondo nella costituzione “materiale” del Paese”, restituendo “all’ordinamento giuridico la funzione di contrastare la distruzione del potere d’acquisto della moneta” e sottraendogli “gran parte dei poteri di sovranità monetaria”, trasferendoli a livello sovranazionale⁴⁰. In linea di continuità prima con gli accordi di Bretton Woods – per cui “l’economia italiana fu costretta a misurarsi con le più mature economie industriali, sulla base di regole che prevedevano il rispetto del mercato” – poi, con la crisi di quell’ordine, con l’affermazione del Sistema monetario europeo, il Trattato di Maastricht era dunque l’ultima espressione di quel “vincolo esterno che ci ha salvato tre volte”, a conferma di quell’eterna tensione tra le due anime che, faustianamente, “albergano fin da principio nel grembo dell’economia italiana”⁴¹.

Ma proprio in virtù di queste ricorrenze, la teoria del “vincolo esterno” consente anche di contestualizzare Maastricht, ponendolo in collegamento con altri momenti della storia del Paese. E, da questo punto di vista, la forte carica progettuale che quel Trattato fa propria non sembra, di per sé, incompatibile con l’idea espressa dall’on. Ghidini in Assemblea costituente nei giorni in cui si andava formando il IV Governo De Gasperi. La Costituzione, sosteneva il Presidente della Terza sotto-commissione, aveva riconosciuto il “legislatore futuro” come colui che meglio avrebbe potuto adattarsi dinanzi all’imprevisto in ambito economico, in considerazione del fatto che “qualsiasi innovazione o trasformazione [...] preconizzata od avviata dovrà avvenire sempre e soltanto

⁴⁰ G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 7.

⁴¹ G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit., p. 3 sgg.. Con riferimento alle due anime dell’economia italiana, “l’una riconosce nello stato, nella programmazione economica da parte dello stato, nella gestione di imprese da parte della mano pubblica, la soluzione del problema della ricchezza e della sua redistribuzione secondo principi di equità. L’altra assume che compete ai pubblici poteri dettare regole generali che orientino l’iniziativa dei singoli al soddisfacimento dei bisogni della collettività e degli individui”.

attraverso la legge” e che “questa condizione, posta come un denominatore comune a tutte le disposizioni, ci affida che il legislatore futuro saprà adattarne l’applicazione alle esigenze del tempo e che lo svolgimento del fatto economico si attuerà con quella gradualità, sia pure intensa, che è garanzia di libertà”. Ciò era necessario, secondo l’autorevole esponente socialista, in quanto non si sarebbe potuto nella “Carta costituzionale fissare esattamente limiti e condizioni, con ciò supponendo la conoscenza esatta del mondo di domani”⁴². Vi era pertanto un aperto rifiuto della possibilità di introdurre una dottrina economica vincolante in Costituzione, volta a imporre un determinato sistema di rapporti tra stato e società, e, al contempo, una chiara dimostrazione di fiducia verso la capacità delle forze del tempo di attuare quei principi costituzionali il cui primario obiettivo era tendere a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale con un fitto insieme di diritti sociali⁴³.

È interessante notare che l’assetto così sommariamente ricostruito, da cui traspare una notevole apertura nei confronti dei partiti politici e del Parlamento – nonché verso la legge come il primario strumento di democratizzazione – Ghidini lo descrive in questi termini nei mesi in cui si era perfezionata l’entrata in vigore degli accordi di Bretton Woods, che sarebbero divenuti vincolanti per l’Italia proprio nel corso del 1947⁴⁴. Tali accordi potrebbero anche aver avuto una “portata eversiva”, evitando che si potesse imporre un ordine collettivistico dei mezzi di produzione⁴⁵, ma garantirono un poderoso afflusso di risorse che i partiti poterono usare per sostenere il processo di industrializzazione del Paese, pur con tutte le sue contraddizioni, ancorando saldamente l’Italia nell’ordine economico delle democrazie liberali occidentali⁴⁶.

⁴² Atti Assemblée costituente. Seduta plenaria del 7 maggio 1947, pp. 3704-3705 (disponibili al sito <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>).

⁴³ In merito, se si vuole, cfr. F. SAIITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, cit., p. 125 sgg. e M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in “Digesto discipline pubblicistiche”, Torino, UTET, 1990, p. 373 sgg..

⁴⁴ Su queste vicende F. SAIITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, cit., p. 129 sgg..

⁴⁵ Così G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit., p. 4.

⁴⁶ Cfr. in merito P. SARACENO, *Intervista sulla ricostruzione 1943-1945* (a cura di L. Villari), Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 22 sgg.. Si sofferma sugli aiuti erogati tra il 1943 e il 1947 anche F. FAURI, *L’Unione europea. Una storia economica*, cit., p. 30 sgg..

E, in modo non dissimile, il Trattato Maastricht avrebbe incarnato una risposta europea alla crisi dell'ordine di Bretton Woods, ma, come allora, senza con ciò imporre un nuovo ordine in modo univoco e vincolante, indicando piuttosto la rotta da seguire per stabilire un rinnovato equilibrio. In questo senso non stupisce che esso sia stato criticato, in quanto inadeguato, sotto diversi profili sia da chi vi ha visto un'occasione mancata per definire in senso federalista il progetto europeo, scorrendo anzi i rischi di una "Comunità ristatualizzata"⁴⁷ che avrebbe accantonato per sempre la prospettiva federalista che affondava le sue radici nel pensiero di Altiero Spinelli⁴⁸, sia da chi non vi ha individuato una risposta sufficientemente energica alla crisi dello stato sociale, in quanto proprio per la sua "tradizione sociale" l'Europa si connota, fondandovi la sua identità⁴⁹.

In conclusione, nonostante i suoi limiti, Maastricht, oltre ad essere funzionale a rilanciare il processo di integrazione europea⁵⁰, appare il tentativo di opporre alla crisi dello "stato fiscale" e alle insufficienze della svalutazione competitiva e delle politiche monetarie fino a quel momento perseguite, un nuovo modello di stato che agisse responsabilmente nel ricorso al credito e che, in tal modo, tentasse di fondare un

⁴⁷ Sull'idea di un "pragmatismo conservatore" a sostegno di questa scelta cfr. P. DASTOLI, *L'enigma Maastricht*, in "il Mulino", n. 2, 1992, p. 352 sgg..

⁴⁸ Ricostruisce le influenze del Manifesto di Ventotene sull'Assemblea costituente. DI MARTINO, *Ventotene. Un progetto politico per l'unità federale europea*, in A. BURATTI, M. FIORAVANTI (a cura), "I Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)", Roma, Carocci, 2010, p. 68 sgg..

⁴⁹ A. GAMBINO, *Maastricht e oltre Maastricht*, in "il Mulino", n. 1, 1996, p. 119 sgg., p. 127. Che quell'accordo rischiasse di dimostrarsi "una svolta ad U rispetto al percorso tracciato dal Rapporto Delors", in quanto invertiva mezzi e fini con riferimento agli obiettivi perseguiti, funzionalizzando la politica all'economia, invece che procedere in senso inverso, viene messo in rilievo criticamente da R. TAMBORINI, *Dal Rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, in "Economia politica", n. 3, 1997, p. 361 sgg., p. 364; a tal proposito, nel citare Hirschman, l'autore associa il progetto di riforma siglato a Maastricht al paradigma del "reform-mongering".

⁵⁰ Che a partire dall'approvazione dell'Atto unico europeo cercava di ripensarsi dopo lo stallo seguito all'instabilità economica degli anni Settanta. In merito cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro in prospettiva storica*, cit., p. 51, dove si legge che "negli anni Settanta il cammino verso la piena attuazione delle quattro libertà si fermò e subì anche occasionali arretramenti" e che il processo di integrazione "ripresero slancio nella seconda metà degli anni Ottanta, dopo che il Sistema monetario europeo era riuscito a ristabilire un minimo di stabilità macroeconomica". Sul rilievo dell'Atto unico europeo cfr. almeno G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 205 sgg..

nuovo equilibrio tra capitalismo e democrazia, senza precludere al decisore politico ampi spazi di legittimazione e di discrezionalità. A tal fine, la costruzione dell'Unione economica e monetaria rappresentava lo strumento principale, configurandosi come l'approdo dei falliti tentativi di stabilizzare le valute solo sul piano dei cambi e in qualche modo cercando così di preservare lo stato sociale europeo dai rischi connessi con una eccessiva instabilità economica e con le contraddittorie trasformazioni che il processo di globalizzazione stava recando con sé.

4. *Oltre la comunità di stabilità*

Quanto riferito impone di considerare Maastricht come un punto di arrivo, ma anche come un punto di (ri)partenza che necessita di una continua vigilanza sul suo percorso di sviluppo ulteriore. Con quell'accordo i singoli stati hanno avuto l'opportunità di ripensare il loro modo di governare il fenomeno economico, mentre l'Europa ha cercato di rispondere agli scossoni derivanti dal processo di assestamento del nuovo ordine globale⁵¹.

A tal proposito si potrebbe pensare al Trattato di Maastricht come a un definitivo momento di frattura, in cui a un vecchio equilibrio, ormai non più sostenibile, se ne sostituisce un altro con il provvisorio assestamento di nuove forze. In realtà esso pare rappresentare il punto di caduta di una spinta progettuale che, portando, seppur a tratti ambiguamente, con sé alcune conquiste del costituzionalismo novecentesco, si proietta, con un ambizioso piano pluriennale, verso un futuro incerto e a tratti caotico, tratteggiando, dall'esterno, un nuovo tornante da cui ripartire. In proposito, come sostenuto da Tony Judt, "la pacifica e collaboratrice Europa postnazionale"⁵², che quasi per caso avrebbe dato vita a "una via specificamente 'europea' per regolare rapporti sociali e relazioni tra stati"⁵³, dopo lungo tempo avrebbe ormai portato a compimento il periodo postbellico⁵⁴, limitando quella sovranità che, sul

⁵¹ Sul punto cfr. l'affresco proposto da H. KISSINGER, *World Order*, New York, Penguin Press, 2014.

⁵² T. JUDT, *Postwar. La nostra storia 1945-2005*, Roma-Bari, Laterza, 2017, pp. 9-10.

⁵³ T. JUDT, *Postwar. La nostra storia 1945-2005*, cit., p. 11.

⁵⁴ T. JUDT, *Postwar. La nostra storia 1945-2005*, cit., p. 15.

piano esterno, Einaudi aveva definito come l'idea "massimamente malefica"⁵⁵. Con ciò, considerando il livello di integrazione raggiunto, non sarebbe più pensabile "il ritorno a un mondo di stati-nazione autonomi e indipendenti", anche in ragione del fatto che l'integrazione sul piano economico ha effettivamente costruito una solida rete di benefici da cui non è prima di tutto conveniente tornare indietro⁵⁶.

Il rischio è, però, che l'Unione europea finisca per favorire la costruzione di una "costituzione economica", separata dai percorsi interni di legittimazione democratica, imboccando la via individuata, già molti anni fa, da von Hayek⁵⁷. Si finirebbe così per configurare l'Unione europea non come il luogo in cui vanno a convergere molte "costituzioni parziali" (*Teilverfassungen*) nella costruzione di un'articolata e plurale "costituzione composita" europea⁵⁸, ma piuttosto quest'ultima come uno spazio in cui trova vigenza un vincolo in ambito economico capace di esautorare il decisore politico dalla responsabilità della decisione, nella misura in cui essa è compiuta a monte e incorporata nei trattati. In gran parte sottratta a un vero controllo democratico, questa decisione fondamentale correrebbe però il rischio di essere, in concreto, il risultato di asimmetrici rapporti di forza che si instaurano tra i governi e si ripercuotono in modi difforni sulle popolazioni nazionali⁵⁹. E tale approdo, probabilmente incompatibile con lo spirito fondativo della Co-

⁵⁵ L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della società delle Nazioni*, in L. EINAUDI, "La guerra e l'unità europea", Milano, Edizioni di Comunità, 1948, p. 25.

⁵⁶ T. JUDT, *Postwar. La nostra storia 1945-2005*, cit., pp. 983-984.

⁵⁷ Il riferimento è a F.A. VON HAYEK, *Le condizioni economiche del federalismo tra stati*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, p. 53 sgg.. Richiamava questo rischio, nelle pieghe del processo di integrazione negativa, F.W. SCHARPF, *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a "Social Market Economy"*, in "Socio-Economic Review", n. 2, 2010, p. 211 sgg. che nell'introduzione e nelle conclusioni riprende proprio le riflessioni di Hayek.

⁵⁸ Cfr. in merito P. HÄBERLE, *Colloquio sulla "costituzione europea"* a cura di Paolo Ridola, in "Diritto romano attuale", 1999, p. 185 sgg.; P. HÄBERLE, M. KOTZUR, *Europäische Verfassungslehre*, Baden Baden, 2016, p. 898 sgg. e P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa*, in P. RIDOLA, "Diritto comparato e diritto costituzionale europeo", Torino, Giappichelli, 2010, p. 242. Sull'idea dell'UE come una "costituzione composita" cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, in "Rivista AIC", n.3, 2014.

⁵⁹ Sulle asimmetrie tra parlamenti nazionali cfr. C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in "Costituzionalismo.it", 2014.

stituzione italiana, finirebbe per ridurre gli spazi di apertura costituzionale verso le società di riferimento, veicolando un'idea di stato sociale costruita su presupposti oggettivi, svilente per la dimensione pretensiva delle singole posizioni individuali, e rispecchiando un'idea di stato del benessere che, invece di puntare primariamente all'integrazione e alla promozione sociale dei suoi cittadini, sarebbe funzionale a stabilizzare il mercato⁶⁰.

Nel tentativo di stigmatizzare questo possibile sviluppo, si muovono le riflessioni di coloro che, criticando la gestione della crisi che ha investito l'Europa a partire dal 2008, hanno proposto financo di *rottamare Maastricht*⁶¹, in quanto animato da una idea di politica economica di impronta ordoliberal⁶², profondamente rischiosa per la tenuta delle democrazie sul piano nazionale⁶³. In questa prospettiva, Maastricht avrebbe di fatto favorito la fine del modello di capitalismo europeo o renano a vantaggio di una generale imposizione del modello statunitense o neo-americano, secondo la celebre raffigurazione di Albert⁶⁴. Maastricht, per certi versi, si sarebbe rivelato del tutto sinergico a quel processo di affermazione di un ordine neoliberale, capace di operare un *rovesciamento della libertà*⁶⁵.

Pur con le sue contraddizioni, le attuali difficoltà del processo di integrazione non possono però essere preludio di un ritorno agli equilibri di un tempo che ormai appaiono definitivamente perduti in quella

⁶⁰ Cfr. G.A. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2007, 65 sgg.; analogamente di F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà* (1973-1979), Milano, Il Saggiatore, 2010, pp. 292-293. Sui diversi tipi di "stato sociale" cfr. almeno la classificazione di G. ESPING-ANDERSON, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁶¹ Cfr. A. BARBA, M. D'ANGELILLO, S. LEHNDORFF, L. PAGGI, A. SOMMA, *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, DeriveApprodi, 2016.

⁶² Più diffusamente sui tratti dell'ordoliberalismo, anche in prospettiva storica, si rinvia a F. SAITTO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una "esatta misura" di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, cit., p. 121 sgg.. Sul tema, di recente, cfr. anche J. HIEN, C. JOERGES (eds.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford-Portland, Hart, 2017.

⁶³ Cfr. in proposito almeno M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016 e A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

⁶⁴ M. ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo*, Bologna, il Mulino, 1993.

⁶⁵ M. DE CAROLIS, *Il rovescio della libertà*, Macerata, Quodlibet, 2017.

conformazione. Occorre piuttosto ragionare sulle strade da intraprendere per rilanciare un'idea di Europa che tenga conto della forza progettuale del processo di integrazione anche sul piano della sua capacità di produrre benessere per i cittadini degli stati europei in un'epoca in cui l'ordine globale appare ormai radicalmente mutato rispetto a quello che si impose a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, evitando di assecondare, al contempo, l'idea hayekiana dell'integrazione sovranazionale⁶⁶.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sulle varie fasi che hanno scandito, a partire dalla fine degli anni Novanta, l'avanzamento del processo di integrazione, culminato, dopo notevoli difficoltà, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁷. I successivi sviluppi sembrano dimostrare, però, che quei passaggi non sono stati in grado di risolvere le ambiguità che già connotavano il Trattato di Maastricht e che, da ultimo, le modalità di gestione della crisi economica in Europa hanno definitivamente svelato⁶⁸.

A tal fine, da un lato andrebbe superata la debolezza che caratterizza la dimensione sociale europea, in fondo confermata dal riferimento attuale dei trattati all'idea di "economia sociale di mercato", riguardo alla quale Einaudi sosteneva che l'aggettivo avesse la funzione di mero riempitivo⁶⁹. Del resto è noto, anche per le resistenze del Regno Unito in proposito⁷⁰, che i diritti sociali a livello sovranazionale hanno

⁶⁶ Cfr. *supra* nota 57.

⁶⁷ Sugli sviluppi del processo di integrazione europea passando per l'allargamento del 2004 e il tentativo di approvare un *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, fino all'approvazione del Trattato di Lisbona cfr. almeno G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., spec. p. 291 sgg. e L. RAPONE, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 133 sgg..

⁶⁸ Ricostruisce dettagliatamente i provvedimenti adottati a livello sovranazionale in questi anni M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., spec. p. 54 sgg.. In merito cfr. anche B. DE WITTE, *Using International Law in the Euro Crisis. Causes and Consequences*, in "ARENA Working Paper", 2013 e K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, New York, Cambridge, 2014.

⁶⁹ L. EINAUDI, *È un semplice riempitivo!*, ora in L. EINAUDI, "Prediche inutili", Torino, 1974, Einaudi, p. 300 sgg.. Da ultimo, cfr. anche, criticamente, M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., spec. p. 43 sgg. e A. SOMMA, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2017, spec. p. 46 e p. 117 sgg. che vede nell'uso della formula a livello europeo una "illusione ottica" (p. 118).

⁷⁰ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 233 sgg..

sempre goduto di una tutela meno intensa rispetto alle più tradizionali libertà economiche⁷¹. Dall'altro, si dovrebbero offrire risposte operative ai problemi che ormai la distinzione tra le competenze in materia di politica economica e monetaria ha generato⁷² e che sono emersi con grande chiarezza, dimostrandone le profonde contraddizioni e per certi versi la pericolosità, in alcuni recenti casi giurisprudenziali che si sono posti dinanzi alla Corte di Giustizia nel suo confronto, a tratti muscolare, con il Tribunale federale tedesco⁷³.

Tale prospettiva è ben lungi dal considerare pienamente definito il modello europeo che deve ancora trovare un approdo, per quanto solo provvisorio, ma che, come accennato, può e deve svolgere un ruolo decisivo nel sostenere gli stati a rilanciare quei tratti e quelle conquiste del costituzionalismo europeo novecentesco e della liberal-democrazia che avevano portato a individuare nella tensione tra *Freiheit* (libertà) e *Gleichheit* (uguaglianza) la cifra fondamentale del conflitto che avrebbe dovuto essere gestito⁷⁴. Preservare quegli spazi di discrezionalità per il "legislatore futuro", pur in presenza di vincoli esterni che ne orientino e ne contestualizzino l'azione, appare fondamentale non solo per far fronte alle incertezze che il mondo di domani porterà con sé, ma anche per garantire che i meccanismi di responsabilità politica possano operare correttamente.

⁷¹ In merito, criticamente, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in "Politica del diritto", n. 3, 2000, p. 367 sgg. e M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., spec. p. 278 sgg.. Per una prospettiva in cui viene valorizzato lo sforzo della Corte di Giustizia di andare oltre il campo della "Costituzione economica" comunitaria per sostenere l'ampliamento degli spazi di libertà individuali, cfr. P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella "Costituzione europea"*, in P. RIDOLA, "Diritto comparato e diritto costituzionale europeo", Torino, Giappichelli, 2010, pp. 155-156.

⁷² Sulle implicazioni di questa distinzione cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., p. 110 sgg.. Sul piano economico cfr., 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, Donzelli, 2017, spec. p. 186 sgg. che sottolinea come "il problema macroeconomico europeo non è nella moneta. È nella inadeguatezza della politica economica. Alla politica monetaria unica non corrisponde una politica di bilancio, se non unica, opportunamente coordinata".

⁷³ Cfr. i casi Pringle C-370/12 del 27 novembre 2012 e Gauweiler C-62/14 del 16 giugno 2015.

⁷⁴ Su questa tensione cfr. P. RIDOLA, *La costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 2881 sgg., p. 2909.

Tuttavia, sarà a tal fine probabilmente necessario tornare a ridefinire la natura dell'Unione europea, superando l'idea della "comunità di stabilità" o almeno dei suoi tratti più sclerotizzanti, tra cui, per esempio, si può far riferimento agli squilibri macroeconomici tra stati membri in materia di bilancia dei pagamenti⁷⁵. L'apporto della dimensione sovranazionale non deve dunque imporre, a livello costituzionale o "da fuori", una determinata "Costituzione finanziaria", ma essere funzionale a sostenere politiche volte a favorire la crescita⁷⁶. Tale azione di sostegno, anche su un piano nazionale, appare necessaria per avviare e incentivare, in un contesto ormai ampiamente globalizzato, i processi di innovazione⁷⁷ e deve avvenire, coerentemente con il pensiero keynesiano, senza ricorrere in modo sregolato all'indebitamento, puntando a una "composizione della spesa pubblica [...] fortemente orientata all'investimento stabilizzante"⁷⁸.

In definitiva, come ricorda Umberto Saba facendo implicito riferimento alle celebri pagine del *Faust* di Goethe,⁷⁹ "Mefistofele sapeva – e non sapeva – che cosa voleva dire per lui consigliare all'Imperatore, povero e desideroso di fare la guerra, di stampare la prima carta moneta. Agevolò col suo consiglio (premurosamente accolto) lo scoppio delle guerre; ma dette, al tempo stesso, il più rude colpo all'avarizia, dalla quale pure traeva molto combustibile per il fuoco. È più facile per l'uomo liberarsi di un foglio di carta che di un cerchietto d'oro"⁸⁰.

⁷⁵ P. CIOCCA, *La Germania: debitrice di ieri, creditrice di oggi*, cit., pp.177-178.

⁷⁶ P. CIOCCA, *La via d'uscita*, in Id., *Tornare alla crescita*, cit., p. 195 sgg..

⁷⁷ M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Demos, 2013.

⁷⁸ Così P. CIOCCA, *La Germania: debitrice di ieri, creditrice di oggi*, cit., p. 187 che premette che "Keynes ha chiarito che l'equilibrio strutturale [...] è condizione fondamentale per frenare il debito pubblico, potenziale fattore d'instabilità che lo stesso Keynes aborrisce". In merito cfr. anche R. SKIDELSKY, *Keynes. The Return of the Master*, London, MacMillan, 2009, pp. XVIII-XIX e P. LEON, *Il capitalismo e lo stato*, Roma, Castelvecchi, 2014. Sul pensiero keynesiano, cfr. poi F. VICARELLI, *Keynes. L'instabilità del capitalismo*, Bologna, il Mulino, 1989.

⁷⁹ J.W. GOETHE, *Faust e Urfaust*, Milano, Feltrinelli, 1991, p. 311 sgg..

⁸⁰ U. SABA, *Scorciatoie e raccontini*, Torino, Einaudi, 2011, p. 38.

Abstract - The article examines the Maastricht Treaty in a historical and comparative perspective, focusing on its economic and constitutional implications. The Maastricht Treaty is therefore contextualised in a historical process, highlighting the attempts of the European constitutional state to deal with the crisis of the so-called “embedded liberalism” after the fall of Bretton Woods. This process had significant economic and political backlashes worldwide. In Europe, the Seventies were characterized by high economic instability, especially considering the currency system and the growing public debt. Since then, the need for a new form of capitalism’s

democratic embeddedness arose with the aim to shape a new balance between capitalism and democracy. Though full of contradictions, the Maastricht Treaty represented an attempt to cope with this changing economic and political world order. At that time, the Italian political system was facing an in the long run unbearable economic instability and the Maastricht Treaty represented an opportunity to foster a reform of the political and economic system “from outside” through an “external constraint”, as Guido Carli defined it. It was not the first time in the Italian history. A new process began and, full of contradictions and inadequacies, is still ongoing.