

Il debito che non abbiamo scelto

Come i trattati europei hanno trasformato gli stati in privati indebitati, e chi ci guadagna. Dalla BCE indipendente al Fiscal Compact, dal MES alle sentenze delle corti costituzionali.



C O N T R O P O T E R E

un libro di Alessio Farinella



Il debito che non abbiamo scelto

Come i trattati europei hanno trasformato gli stati in privati indebitati, e chi ci guadagna

Alessio Farinella

Indice

Prefazione — Un vincolo che nessuno di noi ha votato, e che vincola anche chi voterà domani	2
Capitolo 1 — Perché i trattati contano più delle costituzioni	6
Capitolo 2 — Una banca centrale che non risponde a nessun elettore	13
Capitolo 3 — Perché uno stato non può chiedere i soldi alla propria banca centrale	20
Capitolo 4 — Il credito arriva alle banche, non agli stati	26
Capitolo 5 — Maastricht: la moneta senza lo stato .	31
Capitolo 6 — La sorveglianza permanente: dal Patto di Stabilità al Semestre europeo	37
Capitolo 7 — Il Fiscal Compact: il pareggio di bilancio scritto in Costituzione	43
Capitolo 8 — Il Meccanismo Europeo di Stabilità e le condizioni capestro	48
Capitolo 9 — Lisbona e il deficit democratico	53

Capitolo 10 — Le corti costituzionali contro Francoforte	60
Capitolo 11 — Le conseguenze sul welfare state ...	65
Capitolo 12 — Le obiezioni, trattate con onestà	71
Capitolo 13 — Cosa si potrebbe cambiare	78
Capitolo 14 — Il prossimo passo: cosa puoi fare tu, adesso	84
Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale	88

Prefazione — Un vincolo che nessuno di noi ha votato, e che vincola anche chi voterà domani

Una legge approvata, e resa inapplicabile il giorno dopo

Immagina un parlamento che vota una legge di bilancio con una maggioranza netta, dopo mesi di dibattito pubblico. E immagina che quella legge, il giorno dopo, smetta di contare — non perché un'opposizione la impugna, non perché una Corte costituzionale la boccia, ma perché confligge con una regola scritta altrove, decenni prima, da negozianti che nessun elettore di oggi ha mai votato. Non è un'ipotesi: è, come racconta il primo capitolo di questo libro, il funzionamento ordinario dell'Unione Europea da oltre sessant'anni, sancito da due sentenze — *Costa contro ENEL* nel 1964, *Simmenthal* nel 1978 — che quasi nessun cittadino

italiano conosce, nonostante regolino silenziosamente cosa può e non può decidere ogni governo che elegge.

Questo libro nasce per raccontare, un trattato alla volta, come funziona davvero questa architettura: perché la Banca Centrale Europea non risponde a nessun parlamento, perché uno stato che vuole spendere più di quanto incassa deve chiedere soldi al mercato come un'azienda qualsiasi, perché la Grecia nel 2010 si è vista imporre condizioni dettagliate su pensioni e sanità in cambio di un prestito, perché la nostra stessa Costituzione porta, dal 2012, un articolo sul pareggio di bilancio che dieci anni prima nessuno avrebbe immaginato di dover scrivere in fretta, nel pieno di una crisi dello spread.

Perché ti riguarda, anche se «l'Europa» sembra un argomento per addetti ai lavori

C'è una reazione comune quando si parla di trattati europei, articoli del TFUE, Fiscal Compact: sembra un tema per giuristi, per economisti, per chi si occupa di queste cose di mestiere — non per chi deve solo arrivare a fine mese. È esattamente il contrario. Ogni volta che una manovra di bilancio italiana taglia una voce di spesa «per rispettare i parametri europei», ogni volta che una riforma delle pensioni viene presentata come «raccomandazione europea» più che come scelta politica interna, quel meccanismo lontano

e tecnico sta decidendo — molto concretamente — quanto welfare, quanta sanità, quanta scuola pubblica un cittadino italiano riceve. Non è un dibattito accademico sulla sovranità: è la ragione per cui certe promesse elettorali, di qualunque colore politico, si scontrano puntualmente con un margine di manovra molto più stretto di quanto la campagna elettorale avesse lasciato intendere.

Un vincolo scelto democraticamente, che vincola anche chi non ha scelto

Questo libro non racconta un colpo di mano, e lo dice con la stessa onestà con cui tratta ogni obiezione nel capitolo 12: i trattati europei sono stati ratificati da parlamenti eletti, spesso con maggioranze larghe. La Costituzione italiana stessa, all'articolo 11, prevede esplicitamente la possibilità di cedere quote di sovranità per costruire un ordine di pace tra le nazioni. Non c'è nulla di illegittimo nell'origine di questa architettura. Il problema — quello che questo libro vuole mettere a fuoco capitolo dopo capitolo — è un altro: un consenso dato una volta, magari sessant'anni fa o anche solo trent'anni fa a Maastricht, **vincola anche i parlamenti futuri**, quelli eletti oggi, con programmi e maggioranze che quel consenso originario non hanno mai espresso direttamente. Cambiarlo richiede l'unanimità di ventisette governi — un ostacolo procedurale che rende quasi ogni riforma sostanziale poli-

ticamente quasi impraticabile, indipendentemente da quanto ampio sia il consenso popolare che la chiede.

Perché quasi nessuno te lo spiega con questa chiarezza

Non perché sia un segreto: i testi dei trattati sono pubblici, le sentenze della Corte di Giustizia sono pubbliche, i memoranda imposti alla Grecia sono pubblici. Ma sono scritti in un linguaggio giuridico che scoraggia la lettura diretta, raccontati dai media generalisti come sigle tecniche — BCE, MES, Fiscal Compact, Semestre europeo — senza mai ricomporre il quadro d'insieme che li lega tutti allo stesso principio: le decisioni di bilancio più importanti per la vita di un cittadino italiano sono già state, in larga parte, prese altrove, prima ancora che un governo italiano si insedi. Un giornalista che raccontasse con troppa chiarezza quanto sia stretto questo vincolo rischierebbe di essere liquidato come «euroscettico» o «populista» — un'etichetta che funziona come deterrente più efficace di qualsiasi censura esplicita. E un politico che lo spiegasse con onestà ai propri elettori dovrebbe anche ammettere quanto poco, in pratica, può davvero promettere in campagna elettorale.

Cosa troverai in questo libro

Nei tredici capitoli che seguono ricostruiamo, trattato per trattato e sentenza per sentenza, come si è costruita questa architettura — dal primato del diritto

europeo sancito nel 1964, alla Banca Centrale indipendente, al divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE, fino a Maastricht, al Fiscal Compact, al Meccanismo Europeo di Stabilità e al caso greco. Un intero capitolo, il dodicesimo, è dedicato alle obiezioni più serie a questa tesi — perché un libro che non le affronta non merita di essere creduto sulla parola. L'ultimo capitolo di contenuto, il tredicesimo, mostra che questa architettura non è immutabile: il debito comune emesso con NextGenerationEU nel 2020, impensabile pochi anni prima, dimostra che il sistema può muoversi quando la volontà politica lo richiede davvero.

E poi, come ogni libro di questa collana, chiudiamo non con la sola denuncia ma con una domanda pratica: cosa puoi fare tu, adesso, con questa conoscenza — senza sentirti impotente di fronte a un'architettura che sembra scritta per essere irreversibile.

Buona lettura.

Capitolo 1 — Perché i trattati contano più delle costituzioni

Immaginate un parlamento che approva una legge di bilancio con una maggioranza netta, dopo un dibattito pubblico, un voto di fiducia, la firma del Presidente della Repubblica. Tutti i passaggi previsti dalla Costituzione, rispettati uno per uno. E immaginate che

quella legge, il giorno dopo, possa essere svuotata — non impugnata da un’opposizione, non bocciata da una Corte costituzionale nazionale, ma semplicemente resa inapplicabile — perché confligge con una regola decisa altrove, anni prima, da negozianti che nessuno degli elettori di oggi ha mai votato.

Non è un’ipotesi. È il funzionamento ordinario dell’Unione Europea da oltre sessant’anni, ed è la prima cosa che va capita prima di aprire qualsiasi discorso sulla BCE, sul Fiscal Compact o sul MES: **il diritto dell’Unione prevale sul diritto nazionale, comprese le leggi ordinarie approvate dai parlamenti eletti**. Non per prepotenza, non per un colpo di mano — ma perché lo prevede, esplicitamente, l’architettura giuridica che gli stati membri hanno sottoscritto. Il problema non è che qualcuno abbia infranto le regole. Il problema è cosa dicono le regole.

Costa contro ENEL: la sentenza che ha cambiato tutto

Il principio non nasce da un trattato scritto in questi termini espliciti, ma da una sentenza. Nel 1964 un avvocato milanese, Flaminio Costa, piccolo azionista della Edison, si rifiuta di pagare una bolletta elettrica da 1.925 lire, contestando la nazionalizzazione del settore elettrico italiano che aveva dato vita all’ENI — e per estensione all’ENEL — l’anno prima. La causa arriva davanti al giudice conciliatore di Milano, che si rivolge alla Corte di Giustizia della Comunità

Economica Europea chiedendo se la legge italiana di nazionalizzazione fosse compatibile con il Trattato di Roma.

La Corte, nella causa **6/64, Costa c. ENEL**, va oltre la domanda specifica e stabilisce un principio destinato a strutturare l'intero ordinamento europeo: il diritto comunitario, «istituendo una Comunità di durata illimitata... dotata di capacità giuridica... e in specie di poteri effettivi derivanti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità», non può essere disapplicato da un atto unilaterale successivo di uno stato membro, qualunque forma esso assuma — legge ordinaria compresa. In altre parole: uno stato che entra nella Comunità cede pezzi di sovranità in modo permanente, e non può riprenderseli con una legge nazionale successiva, nemmeno se quella legge è perfettamente legittima secondo la propria Costituzione.

Quattordici anni dopo, la Corte chiude ogni margine di ambiguità pratica. Nella causa **106/77, Simmenthal** (1978) — riguardante, non a caso, un'altra disputa italiana su diritti doganali — stabilisce che il giudice nazionale, in caso di conflitto, ha l'obbligo di disapplicare direttamente la norma nazionale contrastante, **senza nemmeno dover attendere che sia una Corte costituzionale a dichiararla incostituzionale o che il legislatore la abroghi**. Il giudice di pace, il tribunale ordinario, chiunque applichi il diritto: tutti

sono tenuti a far prevalere la norma europea, seduta stante.

Il combinato di queste due sentenze è la vera architrave silenziosa dell'integrazione europea: non un articolo di trattato sventolato nei dibattiti, ma un principio giurisprudenziale — il **primato del diritto dell'Unione** — che nessun trattato ha mai dovuto scrivere esplicitamente perché la Corte di Giustizia lo ha semplicemente enunciato, e gli stati membri lo hanno accettato entrando e restando nell'Unione.

Il consenso che si autoalimenta

C'è un articolo, però, che nel tempo ha dato una base testuale esplicita a questo principio: l'**art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione Europea (TUE)**, il cosiddetto principio di leale cooperazione. Vi si legge che l'Unione e gli stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente, che gli stati adottano «ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati», e — punto cruciale — che gli stati «si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». Una legge di bilancio nazionale che confligga con gli obiettivi di stabilità fiscale concordati a livello europeo non è quindi solo politicamente sgradita a Bruxelles: è, in un senso giuridico preciso, un possibile inadempimento di un obbligo di trattato.

Qui sta il paradosso che attraversa tutto questo libro. I trattati europei — dal Trattato di Roma del 1957 a Lisbona nel 2007, passando per Maastricht — sono stati ratificati da parlamenti legittimamente eletti, spesso con maggioranze larghe, talvolta con referendum popolari. Non c'è stato, nella maggior parte dei casi, un colpo di stato giuridico. C'è stato un consenso, espresso attraverso le forme democratiche ordinarie. Ma quel consenso, una volta dato, **vincola anche i parlamenti futuri**, quelli che verranno eletti tra dieci, vent'anni, con maggioranze e programmi completamente diversi da chi ha firmato. Un elettorato che nel 2026 volesse, per esempio, che il proprio Paese finanziasse il debito pubblico direttamente tramite la propria banca centrale — una scelta pienamente legittima sul piano costituzionale interno — si scontrerebbe con un divieto (l'art. 123 TFUE, di cui parleremo nel capitolo 3) che nessuno degli elettori di oggi ha mai votato direttamente, e che per essere cambiato richiederebbe una revisione dei trattati concordata all'unanimità da ventisette governi.

Non è un'anomalia tecnica. È il funzionamento previsto e voluto del sistema: i trattati sono stati concepiti, fin dagli anni '50, come uno strumento per rendere irreversibili certe scelte — il mercato comune, poi la moneta unica — proprio blindandole rispetto ai cambi di maggioranza politica interna. Il ragionamento originario aveva una sua logica: impedire che ogni

cambio di governo rimettesse in discussione l'integrazione economica europea, evitando così i nazionalismi economici che avevano contribuito alle due guerre mondiali. Ma lo stesso meccanismo che protegge l'integrazione dai populismi la protegge anche dalla correzione democratica — anche quando quella correzione fosse pienamente legittima, informata e maggioritaria.

Un vincolo che le costituzioni nazionali riconoscono, non sempre volentieri

Va detto con onestà, perché è un dato che rafforza — non indebolisce — l'argomento: questo primato non è stato imposto con la forza. Le costituzioni nazionali stesse prevedono clausole che aprono la porta a queste cessioni di sovranità. La Costituzione italiana, all'art. 11, consente «in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» — la base giuridica su cui l'Italia ha costruito la propria adesione a Comunità e poi Unione Europea. È una cessione volontaria e costituzionalmente prevista, non un'usurpazione.

Ma proprio per questo il problema è più difficile da affrontare di quanto sarebbe una semplice violazione: non si tratta di denunciare un abuso, ma di interrogarsi su cosa significhi, oggi, sessant'anni dopo, restare vincolati a un'architettura disegnata per un'altra epo-

ca — un'Europa a sei membri, senza moneta unica, senza crisi del debito sovrano, senza i trattati di Maastricht, Lisbona e Fiscal Compact che negli ultimi trent'anni hanno progressivamente stretto le maglie attorno a ciò che uno stato può ancora decidere autonomamente sul proprio bilancio.

Le corti costituzionali nazionali non hanno accettato questo primato senza porre paletti — e non è un caso che i conflitti più aspri siano emersi proprio quando in gioco c'era la politica economica e monetaria, cioè il cuore di questo libro. Ne parleremo diffusamente nel capitolo 10, con il caso più clamoroso: la sentenza della Corte costituzionale tedesca del maggio 2020 contro un programma della BCE, la prima volta in cui un tribunale costituzionale nazionale ha dichiarato «ultra vires» — cioè fuori dai poteri legittimi — un atto delle istituzioni europee convalidato dalla stessa Corte di Giustizia UE.

Perché iniziare da qui

Ogni capitolo che segue — la BCE, il divieto di finanziamento monetario, il Fiscal Compact, il MES — descrive una singola regola, un singolo trattato, una singola condizionalità. Ma nessuna di queste regole avrebbe la forza che ha senza il principio raccontato in questo capitolo: che una volta scritte nei trattati, o negli atti che ne derivano, quelle regole **prevalgono automaticamente** sulle leggi nazionali, comprese

quelle di bilancio, comprese — a certe condizioni — le stesse norme costituzionali interne.

Capire questo meccanismo non è un esercizio di teoria del diritto. È la chiave per capire perché uno spread in salita a Roma, Atene o Lisbona non è mai stato «solo» un problema di mercati finanziari: è il punto in cui una regola firmata decenni prima, da governi diversi, per ragioni diverse, torna a bussare alla porta di un parlamento che pensava di essere libero di scegliere.

Nota sulle fonti: le sentenze citate sono reperibili integralmente su EUR-Lex (causa 6/64, Costa c. ENEL, 15 luglio 1964; causa 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal, 9 marzo 1978). Il testo dell'art. 4 §3 TUE e dell'art. 11 Cost. sono richiamati nella loro formulazione ufficiale. Verificare in fase di editing finale citazioni dirette dal testo integrale delle sentenze su EUR-Lex, non da fonti secondarie.

Capitolo 2 — Una banca centrale che non risponde a nessun elettore

C'è un'istituzione, nel cuore dell'architettura economica europea, che nessun cittadino ha mai votato, che nessun governo può istruire, che nessun parlamento può sfiduciare, e che decide — con le sue scelte su tassi d'interesse e acquisti di titoli — se un mutuo costerà

di più o di meno, se un'impresa investirà o rinvierà, se uno stato pagherà il proprio debito a condizioni sostenibili o soffocanti. È la Banca Centrale Europea. E il fatto che sia così indipendente non è un incidente di percorso: è precisamente ciò che i trattati hanno voluto che fosse.

Il testo non lascia margini di interpretazione

L'art. 130 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è scritto con un linguaggio che non ammette equivoci: «nell'esercizio dei poteri e nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dai trattati e dallo statuto del SEBC [Sistema Europeo di Banche Centrali] e della BCE, né la Banca centrale europea né una banca centrale nazionale né un membro dei rispettivi organi decisionali possono sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri, né da qualsiasi altro organismo.» Il principio è ribadito, quasi ossessivamente, dall'**art. 282 TFUE** e dall'**art. 7 del Protocollo n. 4** (Statuto del SEBC e della BCE) — tre riferimenti diversi nei trattati per dire, in sostanza, la stessa cosa: la BCE non deve rendere conto a nessuno degli organi politici eletti.

Confrontiamolo con qualsiasi altra istituzione che esercita un potere pubblico paragonabile. Un ministro delle finanze può essere interrogato in parlamento,

sfiduciato, mandato a casa alle elezioni successive. Un governatore di banca centrale nazionale, nella maggior parte delle democrazie del mondo, opera con un certo grado di indipendenza tecnica ma resta comunque inserito in una catena di responsabilità politica — nominato da un governo eletto, spesso soggetto ad audizioni parlamentari periodiche, talvolta rimovibile. Il presidente della BCE viene nominato dal Consiglio europeo (quindi, indirettamente, dai governi) per un mandato di **otto anni non rinnovabile** — proprio per recidere qualsiasi incentivo a compiacere chi lo ha nominato in vista di una riconferma — e una volta insediato può essere rimosso solo dalla Corte di Giustizia UE, e solo per «colpa grave» o incapacità di esercitare le proprie funzioni. Non per una politica monetaria che un elettorato giudica sbagliata. Non per un aumento dei tassi che affonda un'economia in recessione. Solo per condotta gravemente scorretta.

Un mandato, non due

C'è una seconda scelta, altrettanto deliberata, che distingue la BCE da altre grandi banche centrali: il suo mandato è **singolo**, non duale. L'art. 127 §1 TFUE (ripreso dall'art. 282 §2) stabilisce che l'obiettivo principale del Sistema Europeo di Banche Centrali è «il mantenimento della stabilità dei prezzi». Solo «fatto salvo» questo obiettivo primario — cioè solo dopo averlo garantito, non in alternativa ad esso — il SEBC «sostiene le politiche economiche generali

nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea», tra cui figurano piena occupazione, progresso sociale, coesione economica e territoriale.

Confrontiamolo con il mandato della Federal Reserve statunitense, che per legge (il *Federal Reserve Reform Act* del 1977) persegue esplicitamente **due obiettivi paritari**: la stabilità dei prezzi e la massima occupazione sostenibile. Non è un dettaglio tecnico da economisti: è una differenza filosofica enorme su cosa debba fare una banca centrale quando i due obiettivi entrano in conflitto — per esempio quando alzare i tassi per frenare l'inflazione rischia di spingere l'economia in recessione e aumentare la disoccupazione. La Fed è tenuta per statuto a bilanciare i due obiettivi. La BCE, per trattato, ha un solo padrone: i prezzi. L'occupazione, la crescita, la coesione sociale entrano in gioco solo «fatto salvo» quell'obiettivo — cioè, nella pratica, solo quando non lo contraddicono.

Questa non è un'opinione polemica: è la lettera del trattato. Ed è una scelta che ha conseguenze dirette e misurabili ogni volta che la BCE decide di alzare i tassi per contenere l'inflazione, anche a costo di rallentare un'economia già debole — come accaduto ripetutamente nel corso della storia dell'euro. Chi paga il conto di quella scelta — un'impresa che non riesce più a finanziarsi, un lavoratore che perde il posto in una fase

di rallentamento indotto — non ha eletto nessuno che possa essere chiamato a risponderne.

«Indipendenza» come parola che nasconde una scelta politica

Va detto con chiarezza, per onestà intellettuale verso il lettore: l'indipendenza delle banche centrali non è un'invenzione europea né un capriccio ideologico isolato. È un modello diffuso in gran parte del mondo sviluppato, giustificato dalla teoria economica con un argomento serio, che affronteremo con il dovuto rispetto nel capitolo 12: politici sotto pressione elettorale hanno un incentivo strutturale a tenere i tassi bassi e a «stampare» più di quanto sarebbe prudente, generando inflazione — la lezione degli anni '70, quando diverse economie occidentali sperimentarono una spirale di prezzi fuori controllo, è ancora oggi l'argomento centrale a favore dell'indipendenza monetaria.

Ma c'è una differenza cruciale tra «indipendenza operativa» — la banca centrale decide gli strumenti tecnici (quanto alzare o abbassare i tassi, quali titoli comprare) senza interferenze politiche quotidiane — e **assenza totale di responsabilità democratica sull'obiettivo stesso**. La Fed è indipendente nell'attuazione ma il suo mandato — duale, con l'occupazione al pari dell'inflazione — è stato scritto e può essere riscritto dal Congresso eletto. La Banca d'Inghilterra opera con un obiettivo di inflazione che

il governo britannico le comunica ogni anno tramite una lettera formale del Cancelliere dello Scacchiere, e può, in teoria, cambiarlo. La BCE, invece, ha il proprio mandato **scritto nei trattati** — non in una legge ordinaria che un parlamento possa modificare con una maggioranza, ma in un trattato internazionale che richiede la **ratifica unanime di tutti gli stati membri** per essere cambiato. In pratica, è un obiettivo pressoché impossibile da rivedere democraticamente, qualunque cosa pensino gli elettori europei del 2026 rispetto a chi ha negoziato quel testo trent'anni fa.

A chi risponde, nei fatti

La BCE non è priva di ogni forma di rendicontazione: il presidente compare periodicamente davanti alla Commissione per gli affari economici e monetari del Parlamento europeo, pubblica rapporti, risponde a interrogazioni scritte. Ma si tratta di un dialogo, non di un rapporto di responsabilità in senso proprio: il Parlamento europeo non ha alcun potere di modificare gli obiettivi della BCE, di respingerne le decisioni, di condizionarne il bilancio o di rimuoverne i vertici. È un'audizione, non un controllo. Il termine tecnico che gli studiosi di diritto costituzionale usano per descrivere questa situazione è «deficit di accountability» — un'espressione algida per un fatto molto concreto: le decisioni con il maggiore impatto quotidiano sulla vita economica di 350 milioni di persone sono prese da

un consiglio di governatori che nessuno di loro può mandare a casa.

Perché conta, per il resto del libro

Questo capitolo si è concentrato sulla forma — chi decide, a chi risponde, con quale mandato. I prossimi due capitoli mostreranno la sostanza: cosa la BCE, per trattato, **non può fare** (finanziare direttamente gli stati, capitolo 3) e cosa fa **di fatto** quando interviene sui mercati del debito pubblico (capitolo 4). Ma la cornice istituzionale descritta qui è la premessa di tutto il resto: un’istituzione strutturalmente sottratta al controllo democratico, con un mandato ristretto alla sola stabilità dei prezzi, è l’attore che — insieme alle regole di bilancio che vedremo nella Parte II — determina i margini di manovra reali di qualsiasi governo eletto nell’area euro. Non perché la BCE agisca in malafede o persegua un disegno oscuro, ma perché è esattamente l’istituzione che i trattati hanno voluto costruire: potente, tecnica, e fuori dalla portata delle urne.

Nota sulle fonti: artt. 127, 130, 282 TFUE e art. 7 del Protocollo n. 4 nella loro formulazione ufficiale (EUR-Lex). Confronto con il mandato della Federal Reserve basato sul Federal Reserve Reform Act del 1977. Verificare in fase di editing finale la formulazione esatta del meccanismo di accountability tra BCE e Parlamento

europeo (audizioni della Commissione ECON) con fonte primaria del Parlamento europeo.

Capitolo 3 — Perché uno stato non può chiedere i soldi alla propria banca centrale

Ogni famiglia, ogni impresa, sa cosa significa avere un conto in banca senza la possibilità di andare in rosso oltre un certo limite: se le uscite superano le entrate, bisogna chiedere un prestito, a qualcuno che decide se concederlo e a quali condizioni. È l'esperienza quotidiana di chiunque non stampi moneta. Quello che pochi sanno è che, dal 1992, questa è diventata anche l'esperienza quotidiana degli stati dell'eurozona — inclusa l'Italia. Non per una legge di mercato inevitabile, ma per una norma scritta, precisa, con un numero d'articolo: l'art. 123 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Il testo

L'art. 123, paragrafo 1, TFUE stabilisce che sono vietati «la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (...) a istituzioni, organi o organismi dell'Unione, amministrazioni statali, autorità regionali, locali o altre autorità pubbliche, altri organismi di diritto pubblico o imprese pubbliche degli Stati mem-

bri», così come «l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali». Il paragrafo 2 introduce un'eccezione: il divieto non si applica agli enti creditizi pubblici, che — come quelli privati — possono ricevere liquidità dalle banche centrali alle stesse condizioni di mercato.

In altre parole: la BCE (e le banche centrali nazionali che ne fanno parte, come la Banca d'Italia) non può comprare titoli di stato direttamente dal Tesoro, non può concedere scoperti di conto allo stato, non può in alcun modo finanziare direttamente la spesa pubblica. Lo Stato italiano, tedesco, francese, quando ha bisogno di soldi che non riesce a raccogliere con le tasse, deve emettere titoli di debito (BTp, Bund, OAT) e venderli sul mercato — a investitori privati, fondi, banche, altri stati — che decidono se comprarli e a quale tasso di interesse, cioè a quale prezzo sono disposti a prestare quei soldi.

Perché è la norma più importante di tutto il libro

Se il capitolo 1 ha spiegato *perché* le regole europee prevalgono su quelle nazionali, e il capitolo 2 ha spiegato *chi* decide la politica monetaria senza rispondere a un elettorato, questo capitolo spiega *il meccanismo concreto* che trasforma uno stato sovrano in un debitore che si comporta, sui mercati finanziari, esattamente

come un privato. Non è una metafora giornalistica: è la conseguenza tecnica diretta dell'art. 123. Un'azienda che vuole espandersi oltre i propri ricavi va in banca, o emette obbligazioni, e paga un tasso d'interesse deciso da chi le presta i soldi, in base al rischio percepito. Uno stato dell'eurozona che vuole spendere più di quanto incassa fa, dal punto di vista tecnico, esattamente la stessa cosa: emette titoli, e paga un tasso — lo *spread* rispetto al Bund tedesco, nel caso italiano, è la misura pubblica di quanto «rischiosi» i mercati considerano quei titoli — deciso da soggetti privati.

Confrontiamo questa situazione con quella di un paese a piena sovranità monetaria: gli Stati Uniti, il Regno Unito, il Giappone. Nessuno di questi paesi ha una norma equivalente all'art. 123 scritta in un trattato sovranazionale. La Federal Reserve, la Bank of England, la Bank of Japan possono — e in momenti di crisi lo hanno fatto, apertamente — acquistare grandi quantità di debito pubblico del proprio paese, in ultima istanza sostenendo direttamente la capacità dello stato di finanziarsi a tassi contenuti. Questo non significa che quei paesi possano spendere senza limiti (l'inflazione resta un vincolo reale, che affronteremo con onestà nel capitolo 12), ma significa che **la loro banca centrale può, se lo decide, agire da prestatore di ultima istanza diretto verso il proprio stato**. Gli stati dell'eurozona, per trattato, non hanno questa opzione.

Un divieto nato da una paura precisa

La norma non è casuale né priva di una logica interna. Nasce dalla paura, molto concreta negli anni che precedono Maastricht, che governi sotto pressione elettorale potessero finanziare la spesa pubblica semplicemente chiedendo alla propria banca centrale di «stampare» moneta — un meccanismo che, storicamente, in condizioni estreme ha prodotto episodi di iperinflazione (il caso più citato nei manuali resta la Repubblica di Weimar negli anni “20, per quanto le cause di quell’episodio siano più complesse di una semplice equazione «stampare moneta = iperinflazione»). L’art. 123 è stato scritto per rendere strutturalmente impossibile questa scorciatoia, costringendo gli stati a finanziarsi solo dove il «prezzo» del debito — il tasso d’interesse — riflette il giudizio di mercato sulla sostenibilità dei conti pubblici.

Il problema, che il libro affronterà nei capitoli successivi, non è che questa preoccupazione fosse infondata. È che la soluzione scelta ha un effetto collaterale strutturale: rende **il giudizio dei mercati finanziari** — non quello di un parlamento eletto, non quello di un referendum, non quello di un governo con un programma votato dai cittadini — l’arbitro ultimo di quanto uno stato può spendere e a quali condizioni. Quando lo spread sale, non sale per un voto contrario di un’opposizione parlamentare: sale perché operatori finanziari, spesso concentrati in poche grandi istitu-

zioni internazionali, giudicano più rischioso prestare a quello stato. E quel giudizio — spesso legittimo dal punto di vista tecnico, talvolta amplificato da dinamiche speculative che si autoalimentano — diventa un vincolo di fatto sulle scelte di bilancio, prima ancora che qualsiasi regola europea esplicita (Patto di Stabilità, Fiscal Compact, di cui parleremo nella Parte II) intervenga a formalizzarlo.

Il confine sottile: cosa la BCE può fare comunque

L'art. 123 vieta l'acquisto *diretto* di titoli sul mercato primario (cioè direttamente dallo stato emittente), ma non vieta esplicitamente l'acquisto sul mercato secondario — cioè da chi ha già comprato quei titoli, tipicamente le banche commerciali. È esattamente il confine che la BCE ha esplorato con i propri programmi di *Quantitative Easing*, a partire dal 2015, e che vedremo in dettaglio nel prossimo capitolo. La Corte di Giustizia UE, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di questi programmi con l'art. 123 nel caso **Gauweiler (C-62/14)**, relativo al programma OMT (*Outright Monetary Transactions*) annunciato da Mario Draghi nel 2012, ha stabilito un principio chiave: il SEBC non può acquistare titoli di stato sul mercato secondario in condizioni tali da dare a questo intervento «un effetto equivalente» all'acquisto diretto sul mercato primario. Una linea sottile, che ha permesso alla BCE — sotto certe condizioni tecniche, come limiti quantitativi e

attese di intervallo temporale tra emissione e acquisto — di intervenire massicciamente sui mercati del debito pubblico senza violare formalmente il divieto. È il tema esatto del prossimo capitolo.

Uno stato come un privato, con una differenza cruciale

Chiudiamo con la formula che dà il titolo a questo libro: uno stato dell'eurozona, di fronte alla necessità di finanziare la propria spesa oltre le entrate fiscali, si trova nella stessa posizione formale di un privato che chiede un prestito — deve rivolgersi a chi ha i soldi, accettarne le condizioni, restituirli con gli interessi. Ma con una differenza che rende la situazione persino più delicata: un privato che non paga i propri debiti può, nei casi estremi, dichiarare fallimento e ripartire. Uno stato non fallisce nello stesso modo — le conseguenze di un default sovrano si riversano su pensioni, stipendi pubblici, servizi essenziali di milioni di persone che non hanno scelto di «investire» in quel debito, ma che ci vivono sopra.

Nota sulle fonti: testo dell'art. 123 §1 e §2 TFUE nella formulazione ufficiale (EUR-Lex). Caso Gauweiler, C-62/14, Corte di Giustizia UE (sentenza del 16 giugno 2015) — verificare in fase di editing finale la citazione diretta dei passaggi rilevanti della sentenza. Riferimento storico

alla Repubblica di Weimar da trattare con cautela storiografica, specificando che le cause dell'iperinflazione furono multiple (riparazioni di guerra, occupazione della Ruhr, crollo della fiducia) e non riducibili al solo finanziamento monetario.

Capitolo 4 — Il credito arriva alle banche, non agli stati

Nel 2015, di fronte al rischio di deflazione nell'eurozona, la BCE guidata da Mario Draghi lancia un programma di acquisto di titoli su vasta scala — il *Quantitative Easing* — che nel giro di pochi anni farà entrare nei bilanci della Banca Centrale Europea migliaia di miliardi di euro di debito pubblico degli stati membri. Chi ha seguito le cronache economiche di quegli anni ricorda titoli come «la BCE compra debito italiano» o «Draghi salva lo spread». Sono descrizioni giornalmisticamente comprensibili ma tecnicamente fuorvianti, e capire perché è l'oggetto di questo capitolo: **la BCE non ha mai comprato un solo titolo di stato direttamente dallo Stato italiano**. Lo ha comprato — per le ragioni spiegate nel capitolo precedente, il divieto dell'art. 123 TFUE — dalle banche commerciali che lo possedevano già. Ed è un dettaglio che cambia tutto.

Come funziona davvero il meccanismo

Il percorso concreto è questo: il Tesoro italiano emette un BTp e lo vende all'asta. A comprarlo, in prima bat-

tuta, sono banche commerciali, fondi d'investimento, assicurazioni — i cosiddetti «primary dealer» e investitori istituzionali. Solo in un secondo momento, sul mercato secondario, la BCE (attraverso le banche centrali nazionali che ne fanno parte, in un sistema di condivisione del rischio proporzionale alla quota di capitale di ciascun paese) compra quei titoli da chi li detiene già — di norma proprio le banche commerciali. È il confine esatto tracciato dalla sentenza *Gauweiler* della Corte di Giustizia UE (vedi capitolo 3): acquisto sul secondario sì, acquisto diretto sul primario no.

A questo si affianca un secondo canale, distinto ma complementare: le operazioni di rifinanziamento a lungo termine, note con gli acronimi **LTRO** e **TLTRO** (*Long-Term Refinancing Operations / Targeted*). Con questi strumenti la BCE presta direttamente liquidità alle banche commerciali, a tassi molto bassi — in alcune fasi persino negativi, cioè la BCE ha di fatto pagato le banche per prendere in prestito denaro, a condizione che lo girassero sotto forma di credito all'economia reale. Le banche, ricevuta questa liquidità a costo quasi nullo, hanno una scelta: prestarla a imprese e famiglie, oppure — opzione più semplice e meno rischiosa — comprare titoli di stato, che rendono un tasso d'interesse superiore al costo a cui si sono finanziate. La differenza tra i due tassi, incassata senza quasi alcun rischio, è quello che nel gergo finanziario si chiama **carry trade**: un guadagno che nasce dal

semplice fatto di prendere in prestito a poco dalla banca centrale e prestare a di più allo stato, usando lo stato stesso come garanzia.

I numeri del programma

Il volume di queste operazioni non è marginale: a fine aprile 2020 lo stock di titoli acquistati dalla BCE nell'ambito del suo *Asset Purchase Programme* (APP, di cui il PSPP — *Public Sector Purchase Programme* — è la componente principale) supera i **2.800 miliardi di euro**, di cui circa l'80% costituito da titoli di stato. A questo si aggiunge, dal marzo 2020, il **PEPP** (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), lanciato con una dotazione iniziale di 750 miliardi di euro e poi ampliato fino a un totale allocato di **1.800 miliardi di euro**, per contrastare gli effetti economici della pandemia. Somme di dimensioni tali da rendere la BCE, per lunghi periodi, uno dei maggiori detentori di debito pubblico dei paesi dell'eurozona — Italia inclusa.

Chi ci guadagna, e perché nessuno lo spiega ai cittadini

Il punto non è che questi programmi siano stati inutili o dannosi in senso assoluto: hanno tenuto bassi gli spread in fasi di crisi acuta (2015, poi 2020), riducendo il costo del debito per stati come l'Italia in momenti in cui i mercati, lasciati a sé stessi, avrebbero probabilmente chiesto tassi molto più alti. È un fatto che va riconosciuto con onestà. Il punto è **come** questo

sostegno arriva all'economia: non come credito diretto e a basso costo allo stato, ma come un canale che passa obbligatoriamente attraverso il sistema bancario commerciale, che nel tragitto intasca un margine. Uno stato che potesse finanziarsi direttamente dalla propria banca centrale — come discusso nel capitolo 3, l'opzione preclusa dall'art. 123 — non avrebbe bisogno di questo passaggio intermedio, né del margine che remunera chi lo attraversa.

Questo non è un dettaglio contabile per addetti ai lavori. È la ragione strutturale per cui, ogni volta che si discute di «salvare» un paese in difficoltà finanziaria nell'eurozona, il salvataggio passa sempre attraverso il sistema finanziario privato — banche, fondi, assicurazioni — piuttosto che come trasferimento diretto tra istituzioni pubbliche. Lo vedremo di nuovo, in una forma ancora più esplicita, quando parleremo del Meccanismo Europeo di Stabilità nel capitolo 8: anche lì, il denaro raccolto sui mercati per «salvare» uno stato genera interessi che remunerano chi lo presta, non chi lo riceve.

Un meccanismo tecnico, non un complotto

È importante, per la credibilità di questo libro, non scivolare dalla descrizione di un meccanismo verificabile a un'illusione di complotto. Nessuno ha progettato in una stanza chiusa un sistema per arricchire le banche

a spese degli stati: il meccanismo è la conseguenza logica, quasi meccanica, dell'art. 123 TFUE, combinato con la scelta — anch'essa dettagliata nei trattati — di un sistema bancario privato come canale primario di trasmissione della politica monetaria. Ma le conseguenze distributive di questa scelta tecnica sono reali, misurabili, e raramente spiegate al pubblico con la stessa chiarezza con cui vengono spiegate le decisioni sui tassi d'interesse. Un cittadino che sente dire «la BCE ha comprato 80 miliardi di debito italiano questo mese» ha tutto il diritto di sapere che quella frase, per come è tecnicamente strutturata, significa «la BCE ha comprato quel debito da banche che lo avevano acquistato per prime, spesso con soldi prestati a tassi quasi nulli dalla BCE stessa».

Nota sulle fonti: dati sui volumi APP/PSPP/PEPP verificati (Osservatorio CPI Università Cattolica, Il Sole 24 Ore). Meccanismo di funzionamento di LTRO/TLTRO consolidato nella letteratura di politica monetaria — verificare in fase di editing dati aggiornati su tassi applicati nelle diverse tranche TLTRO (alcune tranche 2020-2021 hanno avuto tassi negativi fino a -1%, da confermare con comunicati BCE ufficiali). Non è stata reperita una stima aggregata verificabile del «profitto totale» incassato dalle banche commerciali tramite

carry trade — il capitolo describe il meccanismo, non quantifica un guadagno aggregato non verificato.

Capitolo 5 — Maastricht: la moneta senza lo stato

Il 7 febbraio 1992, nella cittadina olandese di Maastricht, i governi degli allora dodici stati membri della Comunità Economica Europea firmano il Trattato sull'Unione Europea — il trattato che dà il nome alla città che lo ha ospitato, ed entra in vigore il 1° novembre 1993. È il trattato che pone le basi per la moneta unica, che diventerà realtà contabile nel 1999 e monete fisiche nelle tasche dei cittadini nel 2002. Ma Maastricht non crea solo una moneta: crea un modello istituzionale del tutto particolare, che gli economisti chiamano da allora «unione monetaria senza unione fiscale» — e che è la radice strutturale di gran parte delle tensioni che il resto di questo libro racconta.

I numeri che tutti conoscono, pochi capiscono davvero

Chiunque abbia seguito un telegiornale negli ultimi trent'anni conosce due cifre: il 3% e il 60%. Il primo è il tetto al rapporto tra disavanzo pubblico annuale e PIL; il secondo è il tetto al rapporto tra debito pubblico complessivo e PIL. Un dettaglio tecnico che vale la pena chiarire, perché è spesso frainteso e un lettore ostile potrebbe usarlo per attaccare la credibi-

lità di questo libro: questi valori **non sono scritti nell'articolo principale dei trattati**, ma nel **Protocollo n. 12**, allegato al trattato, sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Oggi il riferimento normativo principale è l'**art. 126 TFUE**, che rinvia proprio ai valori fissati nel Protocollo. Questo non ne diminuisce la forza vincolante — l'art. 51 TUE stabilisce che i protocolli allegati ai trattati «ne costituiscono parte integrante», con lo stesso valore giuridico — ma è un dettaglio da conoscere per non scrivere imprecisioni facilmente smontabili.

Perché proprio 3% e 60%? Le cifre non derivano da un teorema economico universalmente accettato, ma da una convenzione empirica: al momento della negoziazione, riflettevano approssimativamente la media di debito e disavanzo dei paesi membri, e vennero scelte più per la loro plausibilità politica — numeri «tondi», facili da comunicare — che per una dimostrazione rigorosa che fossero le soglie ottimali per la sostenibilità di un bilancio pubblico. È un punto su cui anche economisti non ostili all'integrazione europea concordano: la letteratura successiva ha ampiamente messo in discussione che esista una soglia magica di debito/PIL oltre la quale un paese diventi automaticamente insolvente — dipende da chi detiene quel debito, in quale valuta è denominato, quale sia la crescita economica, quale la struttura delle scadenze.

Una moneta senza un tesoro comune

Il vero problema strutturale di Maastricht non sono i numeri specifici del 3% e del 60%, ma l'architettura istituzionale che li accompagna. Il trattato crea una **moneta unica gestita da una banca centrale sovrana nazionale** (di cui abbiamo parlato nel capitolo 2), **ma non crea un bilancio federale comune di dimensioni significative, non crea un tesoro europeo, non crea un sistema di trasferimenti fiscali automatici tra le regioni dell'unione monetaria.** È una scelta che distingue nettamente l'eurozona da altre unioni monetarie funzionanti, prima fra tutte gli Stati Uniti.

Quando uno stato americano entra in recessione — un crollo dell'industria automobilistica nel Michigan, una crisi del settore energetico in Texas — riceve automaticamente più fondi federali: la spesa per la disoccupazione sale, i trasferimenti sanitari (Medicaid) si adeguano, le entrate fiscali federali versate da quello stato calano proporzionalmente al reddito che cala. È uno stabilizzatore automatico che agisce a livello dell'intera unione monetaria, senza bisogno di un negoziato politico ogni volta che una regione entra in difficoltà. Nell'eurozona, quando un paese entra in una crisi asimmetrica — come accaduto alla Grecia dal 2010, o come sarebbe potuto accadere a qualsiasi altro stato membro in condizioni simili — non esiste un meccanismo equivalente. Ogni paese resta responsa-

bile del proprio bilancio, deve affrontare la crisi con le proprie sole risorse fiscali nazionali, vincolate peraltro dai parametri del 3% e 60% proprio nel momento in cui ne avrebbe più bisogno per finanziare misure anticicliche.

Gli economisti che negli anni ‘90 misero in guardia su questo disegno istituzionale — tra cui, con toni diversi, sia economisti progressisti sia più conservatori, in un raro caso di convergenza — non lo fecero per pregiudizio ideologico contro l’integrazione europea, ma richiamando la teoria delle «aree valutarie ottimali» (Robert Mundell, premio Nobel per l’economia, ne è il riferimento classico): un’unione monetaria funziona bene quando esiste piena mobilità del lavoro tra le regioni, flessibilità salariale, oppure un sistema di trasferimenti fiscali che compensi gli shock asimmetrici. L’eurozona, al momento di Maastricht, non aveva nessuna di queste tre condizioni in misura sufficiente — e in buona parte non le ha ancora oggi, nonostante i passi compiuti con il Recovery Fund post-pandemico (di cui parleremo nel capitolo 13).

La conseguenza pratica: la disciplina di bilancio come unico stabilizzatore rimasto

Se non esiste un bilancio federale che assorbe gli shock, e se la banca centrale ha un mandato limitato alla stabilità dei prezzi (capitolo 2) e non può finanzia-

re direttamente gli stati (capitolo 3), l'unico strumento che rimane per garantire la stabilità complessiva del sistema è imporre **regole di disciplina fiscale rigide a ciascuno stato membro individualmente** — cioè esattamente i parametri di Maastricht, e tutto l'impianto di sorveglianza che ne deriva e che vedremo nel prossimo capitolo (Patto di Stabilità, Six-Pack, Two-Pack, Semestre europeo). È una logica internamente coerente: se non si vuole condividere il rischio a livello collettivo (un bilancio comune, un debito comune), l'unico modo per evitare che il comportamento fiscale di un singolo stato metta a rischio la stabilità dell'intera area monetaria è impedire, con regole vincolanti, che quello stato accumuli squilibri eccessivi.

Il costo di questa scelta, però, ricade quasi interamente sulla flessibilità delle politiche nazionali — pensioni, sanità, investimenti pubblici — che l'unico strumento anticiclico rimasto a disposizione di un governo eletto deve muoversi dentro margini fissati da un trattato firmato decenni prima, da governi diversi, per stati membri diversi (l'Unione a dodici del 1992 non è l'Unione a ventisette di oggi), in un contesto economico completamente diverso.

Perché questo capitolo è la cerniera del libro

Maastricht è il punto in cui le due parti di questo libro si saldano: la BCE indipendente (Parte I) e le regole di

bilancio sempre più stringenti (Parte II) non sono due fenomeni separati, ma **due facce della stessa scelta architettonale** compiuta nel 1992 — una moneta unica senza un governo economico unico, sostenuta da una banca centrale sovranazionale e da vincoli fiscali nazionali sempre più dettagliati per compensare l'assenza di quel governo comune. I capitoli che seguono — Patto di Stabilità, Fiscal Compact, MES — sono tutti sviluppi, aggiustamenti, inasprimenti di questo stesso impianto originario. Nessuno di essi si capisce davvero senza aver capito prima Maastricht.

Nota sulle fonti: data di firma (7 febbraio 1992) ed entrata in vigore (1° novembre 1993) del Trattato di Maastricht, Protocollo n. 12 e art. 126 TFUE verificati (BCE, Osservatorio CPI Università Cattolica, Wikipedia — parametri di Maastricht). Riferimento alla teoria delle aree valutarie ottimali di Robert Mundell da trattare come inquadramento teorico consolidato, con citazione puntuale del paper originale (Mundell, «A Theory of Optimum Currency Areas», 1961) da verificare in fase di editing finale.

Capitolo 6 — La sorveglianza permanente: dal Patto di Stabilità al Semestre europeo

Maastricht, come abbiamo visto nel capitolo precedente, fissa due numeri — 3% e 60% — ma non dice granché su cosa succeda in pratica a uno stato che li supera, né su chi debba controllare, anno per anno, se li sta rispettando. Colmare questo vuoto è il compito di una serie di accordi e regolamenti che, nell'arco di quasi trent'anni, hanno costruito attorno ai bilanci nazionali un sistema di sorveglianza sempre più fitto, capillare e intrusivo. Questo capitolo ne ricostruisce la genesi: dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997 fino al Semestre europeo di oggi.

1997: nasce il Patto di Stabilità e Crescita

Nel giugno 1997, ad Amsterdam, il Consiglio europeo vara il **Patto di Stabilità e Crescita** (PSC): un accordo che traduce i parametri di Maastricht in una procedura operativa permanente, con una componente preventiva (sorveglianza annuale sui programmi di stabilità di ciascun paese) e una componente correttiva (la procedura per disavanzi eccessivi, con sanzioni pecuniarie previste in caso di mancato rientro). L'idea di fondo è semplice: i parametri del 1992 non bastano da soli, serve un meccanismo che li faccia rispettare nel tempo, anche dopo l'ingresso nell'euro, quando

l'incentivo a mantenere la disciplina di bilancio (evitare l'esclusione dalla moneta unica) viene meno.

Il paradosso del 2003: quando i «grandi» violano le regole che hanno scritto

Il primo test serio del Patto arriva prima del previsto, e da una direzione inaspettata. A partire dal 2002, **proprio Francia e Germania** — i due paesi che più avevano spinto per una disciplina fiscale rigorosa negli anni di Maastricht — registrano un disavanzo superiore al 3% del PIL. Nell'autunno 2003 la Commissione europea raccomanda al Consiglio di attivare la procedura per disavanzi eccessivi nei loro confronti. Ma il Consiglio — cioè gli stessi governi, riuniti collegialmente — decide di **sospendere la procedura** invece di farla seguire il suo corso, un episodio che alimenta per anni la critica secondo cui le regole europee si applicano con rigore ai paesi piccoli e periferici, mentre trovano margini di flessibilità politica quando a violarle sono le economie più grandi e influenti dell'Unione.

Questo episodio porta, nel marzo 2005, a una **riforma del Patto**: il Consiglio ECOFIN approva una relazione — «Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita» — che aggiorna la risoluzione di Amsterdam del 1997, introducendo maggiore flessibilità nella valutazione delle circostanze «eccezionali» che giustificano uno sfioramento del 3%. È un dettaglio importante per

il lettore critico: la storia del Patto di Stabilità non è quella di una macchina cieca che si applica automaticamente e senza eccezioni — è anche la storia di quanto quella flessibilità sia stata usata in modo diseguale, più disponibile per alcuni stati membri che per altri.

2011-2013: la crisi del debito sovrano e la stretta

La crisi finanziaria globale del 2008, seguita dalla crisi del debito sovrano europeo (Grecia, Irlanda, Portogallo, poi la pressione su Italia e Spagna nel 2011), convince i governi che il Patto del 1997, anche riformato nel 2005, non è abbastanza stringente. Nasce così, il **13 dicembre 2011**, il **Six-Pack**: un pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva che irrigidisce sensibilmente la sorveglianza, introducendo tra l'altro il monitoraggio non solo del disavanzo ma anche del debito pubblico complessivo (con un meccanismo che impone la riduzione dell'eccedenza sopra il 60% a un ritmo prestabilito), e un sistema di sanzioni «quasi automatiche» — cioè che scattano a meno di una maggioranza qualificata di stati membri che voti esplicitamente per bloccarle, invertendo l'onere della decisione rispetto al passato.

Nel 2013 arriva il **Two-Pack**, che si applica specificamente ai paesi dell'area euro, introducendo un calendario di bilancio comune (i governi devono presentare

i propri progetti di bilancio alla Commissione europea **entro il 15 ottobre** di ogni anno, prima ancora della loro approvazione parlamentare definitiva) e una sorveglianza rafforzata per gli stati in difficoltà finanziaria o sotto programma di assistenza.

Il Semestre europeo: il calendario che scandisce le politiche nazionali

Dal Six-Pack nasce anche il **Semestre europeo**, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio che, dal 2011, scandisce il calendario di lavoro di ogni governo dell'Unione. Il meccanismo funziona così: ogni anno la Commissione europea analizza la situazione economica di ciascuno stato membro e pubblica, tipicamente in primavera, delle **raccomandazioni specifiche per paese** (*Country-Specific Recommendations*) — documenti che non si limitano a indicare obiettivi generali di deficit o debito, ma entrano nel dettaglio di riforme strutturali: il sistema pensionistico, il mercato del lavoro, la sanità, la giustizia civile, il sistema fiscale. Se la Commissione ritiene che uno stato presenti squilibri macroeconomici rilevanti, può avviare una «procedura per squilibri eccessivi» che obbliga il paese a seguire un piano correttivo, con scadenze e verifiche periodiche.

È qui che il libro tocca uno dei suoi punti centrali: le raccomandazioni del Semestre europeo non sono leggi in senso stretto — non hanno bisogno di essere rece-

pite da un parlamento per esistere — ma esercitano una pressione politica ed economica molto concreta, perché condizionano l'accesso a fondi europei, incidono sulla valutazione di sostenibilità del debito fatta dai mercati, e vengono spesso richiamate esplicitamente nelle leggi di bilancio nazionali come vincolo di fatto. Un governo eletto con un programma di espansione della spesa sanitaria, per esempio, si trova a dover conciliare quella promessa elettorale con una raccomandazione della Commissione che indica, nello stesso periodo, la necessità di contenere la spesa corrente per rispettare il percorso di riduzione del debito concordato.

Una macchina che non si ferma mai

Il tratto forse più significativo di questo intero impianto — Patto di Stabilità, Six-Pack, Two-Pack, Semestre europeo — è la sua natura **permanente e ciclica**. Non è una regola applicata una tantum al momento dell'ingresso nell'euro, come i parametri di Maastricht potevano apparire nel 1992. È un meccanismo che si ripete ogni anno, con scadenze fisse, report, raccomandazioni, verifiche — una sorveglianza continua sui conti pubblici nazionali che non ha equivalenti in nessun'altra area del mondo con un grado paragonabile di integrazione economica ma non politica. Ed è il terreno su cui, nel 2012, cresce l'inasprimento più drastico di tutti: il Fiscal Compact, oggetto del prossimo capitolo.

Un segnale di cambiamento, per onestà

Va detto, a beneficio dell'equilibrio complessivo del libro: nel 2024 il Patto di Stabilità e Crescita è stato **riformato di nuovo**, in vigore da fine aprile 2024, con l'obiettivo dichiarato di rendere le regole più favorevoli agli investimenti — piani di aggiustamento pluriennali, più tempo (sette anni invece di quattro) per ridurre il debito se il paese investe in transizione verde, digitale o difesa, esclusione di alcune spese di cofinanziamento UE dal calcolo del deficit. Ne parleremo con più dettaglio nel capitolo 13: è la prova che il sistema, per quanto rigido, non è del tutto immobile — e che le critiche descritte in questo libro hanno, nel tempo, trovato un'eco anche dentro le istituzioni che quelle regole le scrivono.

Nota sulle fonti: cronologia PSC 1997, crisi Francia/Germania 2003, riforma 2005, Six-Pack (13 dicembre 2011), Two-Pack (2013), Semestre europeo verificati (Treccani, Camera dei Deputati, Parlamento Europeo, Wikipedia). Riforma 2024 del Patto verificata (Parlamento Europeo, MEF). Verificare in fase di editing finale la scadenza esatta del 15 ottobre per la presentazione dei documenti programmatici di bilancio (Two-Pack) con fonte regolamentare primaria.

Capitolo 7 — Il Fiscal Compact: il pareggio di bilancio scritto in Costituzione

Il 2 marzo 2012, mentre l'Italia è governata dall'esecutivo tecnico di Mario Monti, nominato quattro mesi prima nel pieno di un'impennata dello spread che aveva reso insostenibile la posizione del governo Berlusconi, venticinque stati membri dell'Unione Europea firmano a Bruxelles il **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria** — noto con il nome con cui è entrato nel linguaggio comune: **Fiscal Compact**. È il punto più alto, in termini di rigore formale, dell'intero impianto di disciplina fiscale raccontato in questo libro. E l'Italia, tra tutti i firmatari, è il paese che lo ha tradotto nella forma più vincolante possibile: una modifica della propria Costituzione.

Un trattato che non è (tecnicamente) un trattato UE

Prima di entrare nel merito, un chiarimento tecnico che è anche una delle chiavi di lettura più importanti di questo capitolo: il Fiscal Compact **non è un trattato dell'Unione Europea in senso stretto**. È un trattato **intergovernativo**, firmato al di fuori del quadro giuridico dei trattati UE, da 25 dei 27 stati membri (Regno Unito e Repubblica Ceca non lo sottoscrissero all'origine, per ragioni politiche interne diverse). La

scelta di uno strumento giuridico esterno ai trattati UE non fu casuale: permise di aggirare la necessità dell'unanimità che sarebbe stata richiesta per una modifica formale dei trattati europei, e di procedere con un accordo tra stati disposti ad accettarne il contenuto, senza dover attendere il consenso di tutti i ventisette.

Questo dettaglio, spesso ignorato nel dibattito pubblico, è cruciale per la credibilità di un libro che si propone di essere un saggio documentato: dire semplicemente «l'Unione Europea ci ha imposto il pareggio di bilancio» è impreciso. Più correttamente, un gruppo di stati membri — inclusa l'Italia, con pieno consenso del proprio governo e del proprio parlamento dell'epoca — ha scelto di vincolarsi reciprocamente con un trattato esterno al perimetro UE propriamente detto, proprio per rendere quel vincolo più rapido da istituire e più difficile da rimettere in discussione in futuro.

Cosa impone il trattato

Il cuore del Fiscal Compact è l'obbligo, per gli stati firmatari, di recepire la regola del pareggio di bilancio (più precisamente: un saldo strutturale — cioè depurato dagli effetti del ciclo economico — non inferiore a un deficit dello 0,5% del PIL, o dell'1% per i paesi con debito sotto il 60%) in **norme vincolanti e permanenti di natura preferibilmente costituzionale**, o comunque di rango tale da garantirne il pieno rispetto nel corso dell'intero processo di bilancio nazionale. Il

trattato prevede inoltre un meccanismo di correzione automatica che scatta in caso di deviazione significativa dall'obiettivo, e rafforza il ruolo della Corte di Giustizia UE, a cui gli stati firmatari possono rivolgersi se ritengono che un altro stato non abbia recepito correttamente l'obbligo nel proprio ordinamento interno — un dettaglio che dà al trattato una capacità di enforcement insolita per uno strumento nato al di fuori del diritto UE.

Il caso italiano: una riforma costituzionale a tempo record

L'Italia sceglie la via più impegnativa tra quelle previste dal trattato: non una legge ordinaria rafforzata, ma una **modifica della Costituzione**. La **legge costituzionale n. 1 del 2012** modifica gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Carta, introducendo il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato. Il testo è approvato dal Parlamento in **aprile 2012**, entra in vigore l'8 maggio 2012, con applicazione effettiva a partire dal 2014.

Il dato che merita di essere sottolineato, per il taglio critico di questo libro, non è tanto il contenuto della riforma in sé — introdurre un principio di equilibrio di bilancio non è di per sé un'aberrazione, ed è presente in forme diverse in molte costituzioni democratiche — quanto **la velocità e il contesto** in cui è stata approvata: nel pieno di una crisi dello spread che, pochi

mesi prima, aveva contribuito a determinare la caduta di un governo eletto e la sua sostituzione con un esecutivo tecnico. Una revisione costituzionale — l'atto più solenne e, per sua natura, più ponderato che un ordinamento democratico possa compiere, tanto che la Costituzione italiana stessa ne prevede un procedimento aggravato, con doppia lettura e maggioranze qualificate proprio per rallentarne l'iter — viene approvata in poche settimane, sotto la pressione diretta dei mercati finanziari e degli impegni assunti in sede europea. Un lettore attento potrebbe chiedersi: quanto tempo per una vera deliberazione pubblica, un dibattito nel paese, un confronto approfondito tra le forze politiche su una scelta che avrebbe vincolato tutti i governi futuri, è stato effettivamente disponibile in quelle settimane?

Il paradosso di un vincolo «costituzionalizzato»

C'è una tensione logica interna al Fiscal Compact che merita di essere messa in evidenza. Le costituzioni, nella tradizione del costituzionalismo democratico, servono tipicamente a **proteggere principi e diritti fondamentali dalle maggioranze contingenti** — la libertà di espressione, l'uguaglianza di fronte alla legge, l'indipendenza della magistratura non dipendono dal risultato delle elezioni dell'anno in corso, proprio per tutelarli da derive autoritarie o da maggioranze occasionali. Il Fiscal Compact utilizza lo stesso meccani-

smo giuridico — l'irrigidimento costituzionale — non per proteggere un diritto fondamentale della persona, ma per **blindare una specifica politica economica** (l'equilibrio di bilancio inteso in un modo particolare, con un margine ristrettissimo per la spesa in deficit) dal cambiamento delle maggioranze politiche future. È una scelta legittima, compiuta attraverso le procedure costituzionali previste — ma che sposta nel campo dei principi intoccabili qualcosa che, in altre tradizioni costituzionali (compresa quella italiana precedente al 2012), era considerato materia di scelta politica ordinaria, sindacabile a ogni tornata elettorale.

Conseguenze pratiche per chi governa dopo il 2012

Ogni governo italiano succeduto a Monti — di qualsiasi orientamento politico, di centrosinistra, di centro-destra, tecnico o politico — ha dovuto muoversi dentro i margini fissati da questa riforma, spesso lamentandone pubblicamente la rigidità, senza però mai tentare seriamente una modifica che avrebbe richiesto, di nuovo, le stesse maggioranze qualificate necessarie per una revisione costituzionale — un ostacolo procedurale che rende la riforma del 2012 straordinariamente resistente al cambiamento, anche quando il consenso politico che l'aveva approvata è da tempo dissolto.

Nota sulle fonti: firma del Fiscal Compact (2 marzo 2012, 25 stati firmatari), legge costituzionale n. 1/2012 (approvata aprile 2012, in vigore dall'8 maggio 2012, applicazione dal 2014) verificati (Il Post, Camera dei Deputati, Wikipedia — Pareggio di bilancio nella Costituzione italiana). Il contenuto specifico dell'obbligo di saldo strutturale (-0,5%/-1% del PIL) andrebbe confermato con il testo ufficiale dell'art. 3 del TSCG in fase di editing finale.

Capitolo 8 — Il Meccanismo Europeo di Stabilità e le condizioni capestro

Atene, 5 luglio 2015, sera. Le piazze si riempiono man mano che arrivano i risultati dai seggi. Il governo di Alexis Tsipras, leader di Syriza, ha convocato questo referendum consultivo poche settimane prima, chiedendo ai cittadini greci di pronunciarsi sul piano di austerità proposto dai creditori internazionali in cambio di un terzo pacchetto di aiuti. La domanda sulla scheda è tecnica, quasi illeggibile per chi non segue da vicino i negoziati di Bruxelles. Ma la risposta è nettissima: **61,31%** dei votanti sceglie il NO. È il rifiuto più netto mai espresso da un elettorato europeo verso le condizioni di un salvataggio finanziario.

Sette giorni dopo, tra il 12 e il 13 luglio, a Bruxelles si tiene un vertice che passerà alla storia per la sua durata: diciassette ore ininterrotte di negoziato tra Tsipras

e i leader degli altri paesi dell'eurozona. Quando i cancelli si riaprono, l'esito è l'opposto di quello uscito dalle urne greche una settimana prima: Tsipras **accetta un terzo pacchetto di aiuti con condizioni più severe** di quelle appena bocciate dal referendum, per evitare l'uscita della Grecia dall'euro — il cosiddetto *Grexit*. Il terzo programma, da **86 miliardi di euro**, parte formalmente il 19 agosto 2015 e prosegue fino al 20 agosto 2018. In Grecia, l'ala più a sinistra di Syriza, guidata da Panagiotis Lafazanis, lascia la maggioranza e fonda un nuovo partito, Unità Popolare — circa 40 deputati che si smarkano dal governo che avevano contribuito a eleggere pochi mesi prima.

Non serve un'interpretazione forzata per cogliere cosa è successo in quei sette giorni: un pronunciamento popolare esplicito è stato rovesciato da una trattativa fra governi ed esperti tecnici, sotto la pressione della minaccia di un collasso finanziario immediato. È il caso più netto, in tutta la storia recente dell'Unione, di scontro diretto tra sovranità democratica e logica del debito come vincolo esterno — ed è per questo che questo capitolo comincia da qui, invece che dal trattato che ha reso possibile quella trattativa.

Lo strumento che ha reso possibile quel vertice

Quel trattato è il **Meccanismo Europeo di Stabilità** (MES, in inglese *European Stability Mechanism*, ESM):

come il Fiscal Compact incontrato nel capitolo precedente, nasce da un accordo intergovernativo firmato nel 2012, fuori dal perimetro giuridico dell'Unione Europea, operativo dal luglio dello stesso anno. Il suo capitale autorizzato è di **700 miliardi di euro**, di cui solo 80 versati direttamente dagli stati membri; i restanti 620 miliardi vengono raccolti, quando necessario, tramite emissioni obbligazionarie sul mercato dei capitali, per una capacità di prestito effettiva stimata in circa 500 miliardi. Il meccanismo di fondo: il MES si finanzia sul mercato a condizioni favorevoli — un rating creditizio elevato, garantito collettivamente da tutti gli stati membri — e presta poi quei fondi, a tassi più bassi di quanto un singolo stato in difficoltà otterrebbe da solo, a chi ne ha bisogno.

Descritto così, sembra un atto di solidarietà tra pari. In parte lo è: senza il MES, un paese come la Grecia nel 2015 avrebbe dovuto affrontare il mercato obbligazionario da sola, a tassi probabilmente proibitivi. Il punto critico non è l'esistenza del prestito, ma **cosa lo accompagna**: chi riceve fondi dal MES firma un **Memo-randum d'Intesa** che specifica, con un dettaglio da manuale tecnico più che da accordo finanziario, quali riforme di politica economica lo stato beneficiario si impegna ad attuare — tagli di spesa puntuali, riforma delle pensioni, del mercato del lavoro, privatizzazioni, aumenti dell'IVA. Non sono raccomandazioni, come quelle del Semestre europeo incontrate nel capitolo

6: sono condizioni contrattuali, il cui mancato rispetto sospende le tranche successive. È qui che nasce, nel linguaggio comune, l'espressione «condizioni capestro» — e il vertice di Bruxelles del luglio 2015 ne è la dimostrazione più diretta: il referendum del 5 luglio non ha cambiato una virgola del contenuto delle condizioni che la Grecia avrebbe dovuto accettare, ha solo reso più visibile, per qualche giorno, la distanza tra quello che un popolo chiede e quello che un negoziato di questo tipo può concedere.

Cosa resta, tre anni e trecento miliardi dopo

Tra il 2010 e il 2018 la Grecia riceve **tre programmi di assistenza finanziaria consecutivi**, per un totale di oltre 300 miliardi di euro erogati dalla Troika — Commissione europea, BCE, Fondo Monetario Internazionale. I numeri di quegli otto anni raccontano, meglio di qualsiasi commento, cosa hanno significato le condizionalità imposte:

- il PIL greco cala di quasi il **25%** tra il 2008 e il 2016 — una contrazione paragonabile, per intensità, alla Grande Depressione statunitense degli anni ‘30;
- il debito pubblico, lungi dal ridursi grazie all’austerità, **aumenta** dal 103,1% del PIL nel 2007 al 181,2% nel 2018 — perché il PIL, il denominatore della frazione, si è contratto più rapidamente di quanto il debito in valore assoluto si riducesse;

- la disoccupazione resta stabilmente sopra il 20% tra il 2012 e il 2018, con un picco fra il 27% e il 28% nel biennio 2013-2014;
- i tagli alle pensioni, distribuiti su più riforme successive, comportano riduzioni comprese tra il **14% e il 40%** a seconda della fascia; le sole misure pensionistiche del biennio 2015-2016 valgono 1,8 miliardi di euro;
- la spesa pubblica complessiva viene tagliata del **32,4%** durante la crisi, con una componente rilevante a carico della sanità.

C'è un'ultima domanda che vale la pena porsi, tornando al filo aperto nel capitolo 4: chi ha davvero beneficiato di quei 300 miliardi? I fondi erogati alla Grecia non sono un trasferimento a fondo perduto, ma un prestito remunerato con interessi, da restituire integralmente. Una parte significativa dei primi pacchetti, secondo diverse analisi pubblicate negli anni successivi, è servita a **ripagare creditori privati** — banche europee, soprattutto francesi e tedesche, che avevano prestato ingenti somme alla Grecia prima della crisi — più che a sostenere direttamente l'economia reale greca. Il «salvataggio», in altre parole, ha in parte spostato il rischio dal bilancio di banche private al bilancio pubblico degli altri stati dell'eurozona, mentre il costo delle riforme imposte in cambio è rimasto sulle spalle dei cittadini greci — quelli che, il 5 luglio 2015, avevano votato NO.

Nota sulle fonti: cronologia Grecia 2015 (referendum 5 luglio, esito 61,31% No, vertice 12-13 luglio, terzo programma 86 miliardi agosto 2015-agosto 2018) verificata (Il Post, Il Sole 24 Ore, Consilium, Sky TG24). Capitale e funzionamento del MES verificati (testo ufficiale del trattato ESM, ISPI, Banca d'Italia). Cifre su PIL, debito, disoccupazione e tagli a pensioni/spesa pubblica verificate ma con nota metodologica: le percentuali sui tagli pensionistici (14-40%) e sulla spesa pubblica (-32,4%) provengono da fonti sindacali/movimentiste (CGIL, SIAL Cobas) e andrebbero incrociate con dati Eurostat/FMI/Corte dei Conti Europea prima della pubblicazione finale. L'affermazione sui fondi greci destinati a ripagare creditori privati riflette un'interpretazione diffusa nella letteratura critica sulla crisi greca — da supportare con una fonte quantitativa precisa e autorevole in fase di editing finale, per evitare di scrivere una cifra non verificata.

Capitolo 9 — Lisbona e il deficit democratico

Nel 2005 gli elettori di due paesi fondatori dell'integrazione europea — Francia e Paesi Bassi — bocciarono in referendum popolare un trattato che avrebbe dovuto dare all'Unione la sua prima vera «Costituzione». Due anni dopo, un nuovo trattato che recepisce gran parte del contenuto di quel testo

bocciato viene firmato a Lisbona ed entra in vigore senza che, nella maggior parte degli stati membri, i cittadini siano nuovamente chiamati a esprimersi. Solo l'Irlanda, l'unico paese la cui costituzione impone il referendum obbligatorio sui trattati europei, vota — e quando vota NO, viene chiamata a votare una seconda volta, finché non approva. È una vicenda che, più di ogni analisi teorica, illustra cosa si intenda quando si parla di «deficit democratico» dell'Unione Europea.

Il fallimento della Costituzione europea

Il 29 ottobre 2004, a Roma, i capi di stato e di governo dei venticinque paesi membri firmano il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa — un documento ambizioso che avrebbe sostituito i trattati esistenti con un testo unico, dotato di simboli propri (una bandiera, un inno, un motto), pensato per dare all'Unione una legittimità più esplicitamente costituzionale. Per entrare in vigore, il trattato doveva essere ratificato da tutti i 25 stati membri. Diversi paesi scelgono di farlo tramite referendum popolare. In **Francia**, il 29 maggio 2005, il testo viene respinto con circa il 55% dei voti contrari. Pochi giorni dopo, il 1° giugno 2005, anche i **Paesi Bassi** lo bocciano, con un margine ancora più netto, intorno al 61%. Il progetto di Costituzione europea è, di fatto, morto: senza la ratifica di tutti gli stati membri non può entrare in vigore, e nessun governo ha la volontà politica di insistere dopo due bocciature popolari in paesi fondatori della Comunità.

Lisbona: lo stesso contenuto, un'altra forma giuridica

Anziché abbandonare le riforme istituzionali previste dalla Costituzione bocciata, i governi europei scelgono una strada diversa: riformulare gran parte dello stesso contenuto sostanziale non più come un nuovo trattato «costituzionale» unico, ma come una serie di **modifiche ai trattati esistenti** (il Trattato di Roma e il Trattato di Maastricht, ribattezzati rispettivamente TFUE e TUE nella loro versione consolidata). Il nuovo testo viene firmato il **13 dicembre 2007** a Lisbona ed entra in vigore il **1° dicembre 2009**.

La differenza di forma giuridica — non più un trattato «costituzionale» nuovo, ma un trattato di modifica di quelli già esistenti — ha una conseguenza pratica precisa: nella maggior parte degli stati membri, tra cui la Francia e i Paesi Bassi che avevano appena bocciato la Costituzione, la ratifica di Lisbona avviene per **via parlamentare**, senza un nuovo passaggio referendario. Non è tecnicamente un'illegalità — ogni paese applica le proprie regole costituzionali sulla ratifica dei trattati internazionali, e in molti ordinamenti la ratifica parlamentare è la via ordinaria — ma è difficile non notare la sequenza temporale: un contenuto sostanzialmente simile, respinto dai cittadini quando sottoposto direttamente al loro giudizio, viene poi approvato con successo quando la decisione passa nelle

mani dei rappresentanti eletti, attraverso una forma giuridica diversa.

Il caso irlandese: votare finché non si risponde «giusto»

L'Irlanda è l'unica eccezione, per un vincolo della propria Costituzione che rende obbligatorio il referendum popolare su ogni modifica sostanziale dei trattati UE. Nel **giugno 2008**, gli elettori irlandesi bocciarono il Trattato di Lisbona con il **53,4%** dei voti contrari, con un'affluenza appena sopra il 50%. È un risultato che, secondo le regole di ratifica unanime previste per i trattati UE, dovrebbe bloccare l'intero processo — un solo stato membro che non ratifica è sufficiente a impedire l'entrata in vigore per tutti.

Quello che accade invece è istruttivo: il governo irlandese negozia con gli altri stati membri alcune **garanzie aggiuntive** — su temi sensibili per l'opinione pubblica irlandese, come la neutralità militare del paese e alcune questioni etiche di competenza nazionale — e indice un **secondo referendum nell'ottobre 2009**, che questa volta approva il trattato. Non c'è stato, tecnicamente, alcun ricatto esplicito né alcuna forzatura procedurale: l'Irlanda ha esercitato il proprio diritto sovrano di rivotare. Ma il fatto resta: l'unico paese la cui costituzione ha imposto ai cittadini di pronunciarsi direttamente ha dato, alla prima occasione, una

risposta negativa — ed è stato l'unico caso in cui si è ritenuto necessario tornare a chiedere.

Chi scrive le leggi, in Europa

Al netto della vicenda dei referendum, il Trattato di Lisbona lascia intatta una caratteristica strutturale dell'architettura istituzionale europea che meritava di essere discussa a parte, perché è permanente e non legata a un singolo episodio storico: il **potere di iniziativa legislativa esclusivo della Commissione europea**. Nella procedura legislativa ordinaria dell'Unione, solo la Commissione — un organo composto da membri nominati dai governi nazionali e non eletti direttamente dai cittadini — può proporre nuove norme; il Parlamento europeo, l'unica istituzione UE eletta direttamente dai cittadini, può modificare o respingere le proposte della Commissione, ma non può, salvo eccezioni molto limitate, avviare autonomamente un nuovo processo legislativo di propria iniziativa.

È una differenza strutturale profonda rispetto al funzionamento delle democrazie parlamentari nazionali, dove il potere di iniziativa legislativa appartiene tipicamente sia al governo sia ai membri del parlamento eletto. Nell'Unione Europea, l'organo eletto dai cittadini ha un ruolo di codecisione e controllo — non irrilevante, rafforzato peraltro proprio dal Trattato di Lisbona, che ha esteso la procedura legislativa ordinaria (che dà al Parlamento un potere di veto paritario rispetto al Consiglio) a molte più materie che in

passato — ma resta, sull’iniziativa delle norme, strutturalmente subordinato a un organo non elettivo.

Un problema che Lisbona attenua, ma non risolve

Va detto con onestà, per non scrivere un capitolo unilaterale: il Trattato di Lisbona non è stato pensato per ridurre la partecipazione democratica — al contrario, ha rafforzato in modo significativo i poteri del Parlamento europeo rispetto ai trattati precedenti, ha introdotto per la prima volta l’iniziativa dei cittadini europei (la possibilità, per un milione di cittadini di almeno un quarto degli stati membri, di chiedere alla Commissione di proporre una nuova normativa), e ha reso più trasparenti alcune procedure decisionali del Consiglio. Il deficit democratico descritto in questo capitolo non è quindi un difetto di progettazione isolato di Lisbona, ma un tratto strutturale più profondo dell’intera architettura dell’Unione — un’architettura pensata, fin dalle sue origini negli anni ‘50, con un equilibrio deliberato tra legittimazione tecnocratica (la Commissione, i tecnici, gli esperti) e legittimazione democratica diretta (il Parlamento eletto), in cui la prima ha storicamente pesato più della seconda.

Il filo che lega questo capitolo al resto del libro

Il lettore che ha seguito i capitoli precedenti riconoscerà uno schema che si ripete: una BCE indipendente

da qualsiasi controllo elettorale (capitolo 2), regole di bilancio scritte in trattati che richiedono l'unanimità per essere cambiate (capitoli 5-7), un fondo salva-stati le cui condizionalità possono ribaltare l'esito di un referendum popolare nel giro di pochi giorni (capitolo 8) — e ora un'architettura legislativa in cui l'unico organo eletto direttamente dai cittadini non può nemmeno proporre da sé le leggi che dovrebbe discutere. Non sono episodi scollegati: sono manifestazioni diverse della stessa scelta di fondo, compiuta e ribadita nel corso di sessant'anni di trattati — un'integrazione economica profonda, sorretta da una legittimazione democratica strutturalmente più debole.

Nota sulle fonti: bocciatura referendum Francia (29 maggio 2005, ~55% No) e Paesi Bassi (1° giugno 2005, ~61% No) verificate (Parlamento Europeo, EUR-Lex, Wikipedia — Trattato di Lisbona). Firma Lisbona (13 dicembre 2007) ed entrata in vigore (1° dicembre 2009) verificate. Referendum irlandese (giugno 2008, 53,4% No; ottobre 2009, Sì) verificato. Verificare in fase di editing finale le percentuali esatte dei referendum francese e olandese con fonte primaria elettorale ufficiale, e il dettaglio delle garanzie negoziate dall'Irlanda prima del secondo referendum.

Capitolo 10 — Le corti costituzionali contro Francoforte

Karlsruhe, Germania sud-occidentale, 5 maggio 2020. Il paese è nel pieno della prima ondata della pandemia, i tribunali lavorano a ranghi ridotti, gran parte della Germania è in lockdown. Eppure quel giorno il *Bundesverfassungsgericht* — la Corte costituzionale federale tedesca, una delle più autorevoli e temute d'Europa — pubblica una sentenza che nessuna emergenza sanitaria riesce a oscurare. Il dispositivo, in poche righe, dice una cosa mai detta prima con questa nettezza da nessun tribunale costituzionale nazionale in Europa: un programma della Banca Centrale Europea è stato adottato **ultra vires**, al di fuori dei poteri che i trattati le hanno conferito. E la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea di Lussemburgo che lo aveva convalidato — la sentenza *Weiss*, pronunciata appena due anni prima proprio in risposta a un quesito posto dalla stessa Corte tedesca — è, a sua volta, dichiarata anch'essa *ultra vires*.

È un atto quasi senza precedenti nella storia dell'integrazione europea: una corte costituzionale nazionale che non contesta un atto qualunque delle istituzioni UE, ma smentisce apertamente il giudice supremo dell'ordinamento europeo — l'istituzione la cui unica ragione d'essere è garantire che il diritto UE valga allo stesso modo in tutti gli stati membri.

Cosa c'è dietro quelle poche righe

Il programma sotto accusa è il PSPP, il piano di acquisto di titoli di stato descritto nel capitolo 4. Secondo i giudici di Karlsruhe, comprando enormi quantità di debito pubblico degli stati membri, la BCE ha di fatto esercitato un'influenza sulla politica economica dei singoli paesi che va oltre il proprio mandato — che per trattato riguarda la sola politica monetaria (capitolo 2), non la politica economica generale, riservata alla competenza nazionale. È una distinzione tecnica, ma la conclusione che la Corte ne trae non lo è affatto: se il Bundestag, il parlamento tedesco eletto, non è più pienamente in grado di esercitare la propria responsabilità sul bilancio dello stato perché quella responsabilità è condizionata da decisioni di un'istituzione sovranazionale sottratta al controllo democratico diretto, allora è violato il **principio democratico** — riconosciuto dalla giurisprudenza costante del BVerfG, fin dalla sentenza sul Trattato di Maastricht del 1993, come nucleo intangibile dell'identità costituzionale tedesca, non negoziabile nemmeno in nome dell'integrazione europea.

Vale la pena fermarsi su questo punto, perché non è un tecnicismo tra giuristi: è la più alta corte costituzionale della più grande economia dell'eurozona che formula, con la forza di un dispositivo vincolante, esattamente l'obiezione che il capitolo 2 di questo libro ha sollevato in forma di saggio critico — il deficit di responsabilità

democratica di un'istituzione monetaria che nessun elettorato può correggere.

Il primo avvertimento, cinque anni prima

Karlsruhe non arriva a questo punto all'improvviso. C'è un precedente diretto, e riguarda un nome che i lettori di questo libro hanno già incontrato: Mario Draghi, nel 2012, con la promessa del «whatever it takes» e il programma **OMT** (*Outright Monetary Transactions*). Anche allora la Corte tedesca aveva sollevato dubbi sulla compatibilità del programma con il divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE (capitolo 3) — ma questa volta, invece di decidere da sola, aveva scelto la via del dialogo istituzionale: un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, la causa **Gauweiler, C-62/14**, la prima volta nella sua storia in cui il BVerfG si rivolgeva a Lussemburgo invece di pronunciarsi in autonomia. La Corte di Giustizia, nel 2015, aveva validato l'OMT, tracciando il confine — acquisto diretto vietato, acquisto sul mercato secondario ammesso a condizioni — che il capitolo 3 di questo libro ha già raccontato.

Nel 2020 quella cortesia procedurale finisce. Questa volta la Corte tedesca non chiede: decide, **direttamente contro** una posizione che Lussemburgo aveva già espresso con la sentenza *Weiss*. Il passaggio dal

rinvio del 2014 alla sentenza frontale del 2020 è, in sé, la misura di quanto si sia inasprito lo scontro.

Roma, stessa domanda, risposta diversa

Spostiamoci ora su un secondo binario, che corre parallelo a quello tedesco per oltre quarant'anni con una traiettoria quasi opposta. Nel 1984, la Corte Costituzionale italiana affronta la stessa domanda di fondo — fin dove può spingersi il primato del diritto comunitario prima di intaccare i principi fondamentali della Costituzione nazionale — nella **sentenza n. 170/1984**, nota come «sentenza Granital». La Corte italiana accoglie pienamente l'indicazione di *Simmenthal* (capitolo 1): il giudice ordinario può disapplicare direttamente una norma interna in contrasto con il diritto UE, senza passare dalla Consulta. Ma lo fa mantenendo ferma, sullo sfondo, la teoria **dualista** — i due ordinamenti restano distinti — e con essa la dottrina dei **controlimiti**: la Corte si riserva il diritto di intervenire se il diritto europeo dovesse mai violare i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano.

Per quattro decenni, quella riserva resta sullo sfondo, mai attivata apertamente. Il test più recente e più serio arriva con la cosiddetta **saga Taricco**: nel 2015 la Corte di Giustizia UE impone ai giudici italiani di disapplicare le norme sulla prescrizione dei reati fiscali in contrasto con gli obblighi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione. La Corte Costituzionale italia-

na avrebbe, in teoria, tutti gli elementi per premere lo stesso grilletto che la Germania premerà cinque anni dopo. Non lo fa. Con l'**ordinanza n. 24/2017** rinvia la questione alla stessa Corte di Giustizia, segnalando con fermezza — ma senza rottura — che l'applicazione di quella regola in Italia avrebbe violato gli artt. 25 §2 e 101 della Costituzione, il principio di legalità penale e la riserva di legge. La vicenda si chiude nel 2018, con la **sentenza n. 115/2018**: un punto fermo, ma raggiunto per via dialogante, dopo che la stessa Corte di Giustizia aveva nel frattempo escluso l'applicazione della regola quando in conflitto con l'identità costituzionale dello stato membro.

Due corti, la stessa arma teorica in mano, due scelte opposte: la Germania **preme il grilletto**. L'Italia lo tiene puntato per quarant'anni, come deterrente che alla fine — nel caso Taricco — ottiene comunque il risultato voluto, senza mai sparare.

Cosa resta, dopo Karlsruhe

Il caso PSPP non è un episodio isolato di attrito fra giudici che si dimentica in fretta. È la prova che il conflitto aperto nel primo capitolo di questo libro — fra il primato del diritto europeo e la sovranità costituzionale degli stati membri — non si è mai davvero chiuso, sessant'anni dopo *Costa c. ENEL*. E si riapre proprio nel punto più sensibile di tutti: non una disputa doganale su un carico di merci, come nel 1964 o nel 1978, ma la politica monetaria della BCE, il cuore

stesso del sistema che questo libro racconta — messa in discussione, nella sua legittimità democratica, dalla più autorevole corte costituzionale d'Europa.

Nota sulle fonti: sentenza BVerfG del 5 maggio 2020 sul PSPP verificata (Eurojus, Osservatorio sulle fonti, DPCE Online). Caso Gauweiler/OMT, C-62/14, Corte di Giustizia UE (2015) verificato nel capitolo 3. Sentenza Granital (Corte Cost. 170/1984), ordinanza 24/2017 e sentenza 115/2018 (saga Taricco) verificate (Skuola.net, Giurcost.org, European Papers). Riferimento alla sentenza Maastricht del BVerfG (1993) sull'identità costituzionale da verificare con fonte primaria in fase di editing finale.

Capitolo 11 — Le conseguenze sul welfare state

I capitoli precedenti hanno ricostruito l'architettura: la BCE indipendente, il divieto di finanziamento monetario, la sorveglianza del Semestre europeo, il Fiscal Compact, le condizionalità del MES. Questo capitolo scende dal piano delle norme a quello delle conseguenze concrete, misurabili, che quell'architettura ha avuto sui sistemi di welfare di diversi paesi membri — non solo la Grecia, il caso più estremo già raccontato nel capitolo 8, ma anche Italia e Portogallo, con un cenno

alla Spagna, per mostrare che si tratta di un fenomeno strutturale e non di un episodio isolato.

Italia: la *spending review* come categoria europea prima che nazionale

Nell'estate del 2012, il governo tecnico guidato da Mario Monti — insediato pochi mesi prima proprio nel pieno della crisi dello spread che avrebbe portato, di lì a pochi mesi, alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio raccontata nel capitolo 7 — vara un decreto di *spending review* che prevede risparmi complessivi per 26 miliardi di euro in tre anni. Il governo stesso, all'epoca, rivendica esplicitamente la coerenza di queste misure con le raccomandazioni ricevute in sede europea: il 9 luglio 2013 il Consiglio dell'Unione Europea adotta una raccomandazione sul programma nazionale di riforma dell'Italia e un parere sul programma di stabilità 2012-2017, nel quadro del Semestre europeo descritto nel capitolo 6.

L'effetto sulla sanità pubblica italiana è misurabile con precisione: per le regioni a statuto ordinario, i tagli previsti ammontano a 700 milioni di euro per il 2012 e a 1 miliardo a partire dal 2013 — nonostante le risorse sanitarie fossero, sulla carta, formalmente escluse dai tagli lineari. Il risultato pratico è che la spesa sanitaria italiana diminuisce non solo in termini reali ma, per la prima volta dal secondo dopoguerra, anche in termini **nominali** nel 2011 e nel 2012, con l'OCSE che stima

una riduzione reale della spesa sanitaria del 3% per il 2013.

Sul fronte previdenziale, la **riforma Fornero** (dicembre 2011, anch'essa varata dal governo Monti nello stesso contesto di crisi dello spread) innalza drasticamente l'età pensionabile e modifica il sistema di calcolo. Gli effetti di questa riforma sul biennio 2012-2013 producono tagli che diventano progressivamente strutturali per circa **5,2 milioni di pensionati**, con una perdita complessiva stimata in **8,2 miliardi di euro** nel periodo considerato — circa 1.600 euro pro capite.

Non tutte queste misure sono la conseguenza diretta e automatica di un obbligo giuridico europeo specifico — alcune sono scelte di politica economica nazionale, prese da un governo che aveva comunque un margine di discrezionalità su come raggiungere gli obiettivi di bilancio concordati. Ma il contesto in cui queste scelte sono state fatte — la pressione dello spread, le raccomandazioni esplicite del Semestre europeo, l'urgenza dettata dalla necessità di rispettare gli obiettivi del Fiscal Compact appena firmato — riduce sensibilmente lo spazio di manovra politica reale, spingendo verso le soluzioni più rapide (tagli lineari alla spesa) piuttosto che verso riforme più meditate e distribuite nel tempo.

Portogallo: il programma della Troika in cifre

Nel maggio 2011 il Portogallo aderisce a un programma di salvataggio da **78 miliardi di euro**, concordato con Commissione europea, BCE e FMI — la stessa Troika già incontrata nel capitolo 8 a proposito della Grecia. Il programma di aggiustamento, triennale (2011-2014), fissa obiettivi di riduzione della spesa per almeno **6,8 miliardi di euro nel solo 2012**, da ottenere attraverso la riduzione del personale e degli stipendi pubblici, tagli alle pensioni, riorganizzazione dell'amministrazione centrale, riduzione dei trasferimenti alle imprese pubbliche, e tagli mirati a istruzione e sanità.

Le cifre settoriali sono documentate con precisione: al settore dell'istruzione vengono sottratti **1,5 miliardi di euro**, con la soppressione di circa 300 scuole e il prepensionamento di circa 23 mila insegnanti; alla sanità viene sottratto **1 miliardo di euro all'anno**. Sul lato delle entrate, il programma prevede inoltre misure di aumento fiscale per almeno 3 miliardi di euro. Il Portogallo esce formalmente dal programma della Troika nel maggio 2014 — ma, come nel caso greco, l'uscita dal programma non coincide con la fine delle conseguenze sociali delle misure adottate durante la sua vigenza.

Spagna: un caso parzialmente diverso, ma non estraneo alla logica

Il caso spagnolo merita una menzione più cauta, per onestà verso il lettore: a differenza di Grecia e Portogallo, la Spagna non ha ricevuto un programma di assistenza finanziaria generale allo stato, ma un prestito più circoscritto, erogato nel 2012, destinato specificamente alla **ricapitalizzazione del proprio sistema bancario** in crisi dopo il crollo del mercato immobiliare. Questo non significa che la Spagna sia stata esente da politiche di austerità nello stesso periodo — il paese ha comunque attraversato tagli significativi alla spesa pubblica e riforme del mercato del lavoro nell'ambito delle proprie raccomandazioni del Semestre europeo — ma la condizionalità esplicita e dettagliata di un Memorandum d'Intesa, del tipo descritto nel capitolo 8, in questo caso ha riguardato principalmente il settore bancario, non l'insieme della politica di bilancio nazionale. È un dettaglio che vale la pena includere per non appiattire tutti i casi nazionali su un unico schema: la logica della condizionalità europea si applica con intensità diversa a seconda della natura specifica della crisi di ciascun paese.

Un pattern, non una serie di coincidenze

Messi in fila, i casi di Grecia (capitolo 8), Italia e Portogallo mostrano un pattern ricorrente: crisi del debito sovrano → pressione dei mercati e/o condizionalità di un programma di assistenza → misure di consoli-

damento fiscale concentrate, per ragioni di rapidità di attuazione, su tagli alla spesa corrente (sanità, istruzione, pensioni) piuttosto che su riforme strutturali delle entrate o su una redistribuzione più meditata del carico fiscale. Non è una scelta inevitabile in senso assoluto — economisti di diverso orientamento hanno discusso a lungo se un mix diverso di misure (più aumenti mirati delle entrate, tempi di aggiustamento più lunghi) avrebbe potuto produrre risultati meno dolorosi a parità di obiettivo di bilancio raggiunto — ma è la scelta che, sistematicamente, è stata fatta sotto la pressione combinata di mercati finanziari e condizionalità europee descritte nei capitoli precedenti.

Il filo che lega questo capitolo al resto del libro

Il welfare state europeo — i sistemi sanitari, pensionistici, educativi costruiti nel secondo dopoguerra come risposta politica alle diseguaglianze e alle insicurezze economiche — non è stato smantellato da una singola decisione, né da un disegno esplicito contenuto in un articolo di trattato che dica «tagliate la sanità». È stato eroso, paese dopo paese, dalla somma di scelte fatte sotto vincoli esterni sempre più stringenti: l'impossibilità di finanziarsi direttamente presso la propria banca centrale (capitolo 3), la sorveglianza permanente sui conti pubblici (capitolo 6), gli obblighi costituzionalizzati di pareggio di bilancio (capitolo 7), le condizionalità dei prestiti d'emergenza (capitolo 8).

Il prossimo capitolo affronterà, con la stessa onestà intellettuale richiesta finora, gli argomenti di chi ritiene che questi vincoli siano stati comunque necessari — prima di arrivare, nell'ultimo capitolo, a discutere cosa si potrebbe cambiare.

Nota sulle fonti: dati Italia (spending review 2012, tagli sanità 700 milioni/1 miliardo, raccomandazione Consiglio UE 9 luglio 2013, riforma Fornero, 5,2 milioni di pensionati coinvolti, perdita 8,2 miliardi) verificati (Quotidiano Sanità, Confesercenti/Fipac, Consilium). Dati Portogallo (programma 78 miliardi maggio 2011, tagli 6,8 miliardi nel 2012, cifre settoriali istruzione/sanità, uscita maggio 2014) verificati (Testo consolidato Decisione 2011/344/UE, Linkiesta). Nota metodologica: la cifra sui pensionati italiani (Fornero) proviene da una fonte di categoria (Confesercenti/Fipac) e andrebbe incrociata con dati INPS ufficiali prima della pubblicazione finale. Dati Spagna trattati in modo più generale per assenza di fonti con cifre specifiche reperite finora — approfondire in fase di editing se si vuole dare al caso spagnolo lo stesso livello di dettaglio degli altri due.

Capitolo 12 — Le obiezioni, trattate con onestà

C'è un lettore, immaginario ma non troppo, che ha seguito gli undici capitoli precedenti annuendo fino a

un certo punto, e poi ha cominciato a storcere il naso. È un lettore che conosce l'economia, che non liquida l'indipendenza delle banche centrali come un capriccio tecnocratico, che sa perché il divieto di finanziamento monetario esiste, e che troverebbe ingenuo un libro che pretendesse di smontare sessant'anni di architettura istituzionale senza prendere sul serio le ragioni di chi l'ha costruita. Questo capitolo è scritto per lui — e, se questo libro ha fatto bene il proprio lavoro fin qui, anche un po' per il lettore che invece ha annuito senza riserve, e che farebbe bene a sentirsi opporre le stesse obiezioni.

La prima cosa che il lettore scettico direbbe, arrivato al capitolo 2, è che l'indipendenza della BCE non è un'invenzione arbitraria ma la traduzione istituzionale di una lezione pagata a caro prezzo. Gli economisti Finn Kydland ed Edward Prescott, in un lavoro del 1977 poi premiato con il Nobel, hanno formalizzato il problema della **coerenza temporale**: un governo eletto ha un incentivo strutturale a promettere prudenza monetaria e poi, sotto pressione elettorale, a cedere alla tentazione di stimolare l'economia con più moneta, generando inflazione inattesa nel tentativo di ridurre la disoccupazione nel breve periodo. Il pubblico, secondo la teoria delle aspettative razionali, anticipa questo comportamento — e il risultato finale non è meno disoccupazione, ma solo più inflazione. Da qui la conclusione di Robert Barro e David Gordon

nel 1983: affidare la politica monetaria a un'istituzione sottratta alla pressione elettorale diretta rafforza la credibilità dell'impegno anti-inflazionistico, e produce risultati migliori anche per chi si preoccupa di occupazione e crescita. Non è teoria da manuale: è la lezione degli anni "70, la stagflazione, la disinflazione dolorosa avviata da Paul Volcker alla Federal Reserve dal 1979, anni di tassi altissimi e recessione prima che la fiducia nella stabilità dei prezzi tornasse. Chi liquida l'indipendenza della BCE come un vizzo ideologico non ha fatto i conti con questa storia.

Ha ragione, fino a un certo punto. L'argomento di Kydland-Prescott-Barro-Gordon giustifica l'indipendenza *operativa* — la BCE che decide gli strumenti tecnici senza interferenze quotidiane. Non spiega perché l'assenza di responsabilità democratica debba estendersi anche all'**obiettivo stesso** della politica monetaria, né perché quel mandato debba essere scritto in un trattato che richiede l'unanimità di ventisette stati per essere cambiato, invece che in una legge ordinaria — come per la Fed — che un parlamento eletto potrebbe, in teoria, rivedere. Si può accettare la lezione degli anni "70 sull'indipendenza operativa senza per questo accettare che l'obiettivo sia sottratto per sempre a ogni correzione democratica: sono due affermazioni diverse, spesso confuse nel dibattito pubblico come se fossero la stessa cosa.

Il lettore scettico insiste, e passa al capitolo 3: se uno stato potesse sempre contare su un finanziamento diretto della propria banca centrale, cosa lo tratterrebbe dal promettere spesa pubblica illimitata in campagna elettorale, scaricando il costo dell'inflazione risultante sull'intera area euro — inclusi i paesi che hanno tenuto i conti in ordine? È il problema del **moral hazard**, lo stesso principio per cui un'assicurazione contro il furto con franchigia zero incentiva la negligenza più di una polizza che lascia una parte del rischio in capo all'assicurato. Il divieto dell'art. 123 TFUE, da questa prospettiva, non è un capestro: è un argine necessario.

L'obiezione ha una sua logica interna, ma prova troppo. Stati Uniti, Regno Unito, Giappone — paesi a piena sovranità monetaria, le cui banche centrali possono in ultima istanza sostenere il debito pubblico nazionale — non hanno sperimentato una spirale di spesa pubblica incontrollata paragonabile a un'iperinflazione permanente: restano vincolati da meccanismi diversi, il giudizio degli elettori, i mercati obbligazionari, l'inflazione stessa come costo politico immediato e visibile. Il moral hazard è un rischio reale, da gestire con attenzione — non un argomento che dimostri che l'unica soluzione possibile sia un divieto assoluto e permanente scritto in un trattato internazionale a garanzia unanime, una scelta che nessun altro grande paese sviluppato ha ritenuto necessaria.

C'è poi un'obiezione più generale, e più scomoda per un libro come questo, perché non riguarda un singolo meccanismo ma il bilancio complessivo dell'euro: l'adesione alla moneta unica ha portato, soprattutto nei primi anni, benefici concreti a paesi come l'Italia. I tassi d'interesse sul debito pubblico sono scesi sensibilmente rispetto al periodo della lira, quando la svalutazione competitiva e l'instabilità monetaria imponevano un premio di rischio elevato. La convergenza dei tassi tra i paesi dell'eurozona nei primi anni della moneta unica ha permesso a stati come l'Italia e la Grecia di finanziarsi a condizioni molto più favorevoli di quelle che avrebbero avuto in proprio. È un beneficio reale — parte della stessa architettura che questo libro critica, ed è disonesto pretendere di criticarne solo i costi.

Questo beneficio va riconosciuto, non aggirato — ma non è una confutazione, è un pezzo mancante dello stesso quadro. Proprio quella convergenza dei tassi, non accompagnata da una convergenza altrettanto solida delle economie reali sottostanti — produttività, competitività, struttura industriale, il problema delle «aree valutarie non ottimali» del capitolo 5 — ha incoraggiato un accumulo di debito, pubblico e privato, che si è rivelato insostenibile quando la crisi del 2008 ha bruscamente interrotto quella fase di tassi bassi e fiducia dei mercati. Il beneficio iniziale non cancella la fragilità strutturale che lo stesso sistema, nel tempo,

ha alimentato: sono due facce della stessa moneta, letteralmente.

L'ultima obiezione è forse la più politica, e la più difficile da liquidare: senza un sistema di regole rigide e condizionalità dettagliate, i paesi «creditori» del nord Europa — Germania, Paesi Bassi, Finlandia — non avrebbero mai accettato meccanismi di solidarietà come il MES o, più recentemente, il debito comune del Recovery Fund post-pandemico. Le condizioni capestro raccontate nel capitolo 8 sono state, in questa lettura, il prezzo politico necessario per ottenere un sostegno che altrimenti, di fronte agli elettorati dei paesi contributori netti, semplicemente non sarebbe mai stato concesso.

Su questo punto è difficile dare torto del tutto a chi lo solleva — ed è anche per questo che il capitolo che chiude questo libro non propone di abolire ogni regola comune, ma di **rimodificarla**. Riconoscere che un certo grado di condizionalità fosse politicamente necessario per costruire consenso non equivale ad accettare che le condizionalità specifiche imposte — l'entità dei tagli, la loro concentrazione sulla spesa sociale, la rapidità imposta senza un adeguato dibattito democratico — fossero l'unica configurazione possibile di quel compromesso.

Un libro che si fermasse a questo punto, avendo lasciato ogni obiezione con una replica pronta, rischierebbe comunque di sembrare un esercizio retorico —

botta e risposta costruito per vincere sempre. Non è questo l'obiettivo. L'obiettivo è più modesto e più solido insieme: le tesi sostenute nei capitoli precedenti — l'erosione della sovranità democratica, il peso sproporzionato caricato sul welfare state, il deficit di responsabilità delle istituzioni monetarie europee — restano in piedi anche dopo aver preso sul serio le loro migliori confutazioni. Restano in piedi in una forma più precisa, meno vulnerabile, e — se l'obiezione finale sulla solidarietà europea insegna qualcosa — più consapevole del fatto che ogni riforma proposta dovrà fare i conti con equilibri politici reali, non solo con la logica di un argomento scritto su una pagina.

Nota sulle fonti: teoria della coerenza temporale (Kydland e Prescott, 1977) e modello Barro-Gordon (1983) verificati nella letteratura accademica di riferimento. Disinflazione Volcker (Federal Reserve, dal 1979) fatto storico consolidato. Convergenza dei tassi d'interesse post-1999 per i paesi periferici dell'eurozona descritta qualitativamente senza cifre specifiche non ancora verificate con fonte primaria — in fase di editing finale servirebbe una serie storica dello spread BTP-Bund 1995-2007 da fonte istituzionale (Banca d'Italia, BCE) per dare a questo passaggio lo stesso rigore quantitativo degli altri capitoli.

Capitolo 13 — Cosa si potrebbe cambiare

Un libro che si fermasse alla sola denuncia, dopo dodici capitoli di ricostruzione critica dell'architettura dei trattati europei, lascerebbe il lettore con una sensazione di impotenza — come se il sistema descritto fosse una macchina immutabile, scolpita per sempre nel 1992 a Maastricht e irrimediabile da allora. Non è così. Questo capitolo conclusivo raccoglie proposte che **esistono già nel dibattito pubblico ed economico reale** — non utopie, non ricette improvvisate, ma idee discusse da istituzioni, economisti, parlamenti — insieme a un cambiamento che, tra tutti quelli descritti in questo libro, è già effettivamente avvenuto: la prova che il sistema può muoversi, se la volontà politica lo richiede.

Il precedente più importante: NextGenerationEU

Nel 2020, di fronte allo shock economico della pandemia da Covid-19, l'Unione Europea fa qualcosa che fino a pochi mesi prima sembrava politicamente impensabile per i governi «frugali» del nord Europa: emette **debito comune**, garantito in solido da tutti gli stati membri. Il programma **NextGenerationEU** mobilita **750 miliardi di euro**, raccolti sui mercati tramite emissioni obbligazionarie europee, a tassi contenuti, collocati tra i rendimenti tedeschi e quelli

francesi — sensibilmente più bassi di quanto molti stati membri periferici avrebbero ottenuto emettendo debito nazionale in proprio. Dei 672,5 miliardi che compongono il **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** (il cuore del programma, da cui discendono i vari Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, PNRR), 360 miliardi sono erogati come prestiti e 312,5 come **sovvenzioni a fondo perduto** — non prestiti da restituire con interessi, come nel caso del MES descritto nel capitolo 8, ma trasferimenti veri. Il rimborso del debito comune complessivo è previsto entro il 2058.

Perché questo precedente conta tanto per il capitolo conclusivo di questo libro: dimostra che l'argomento «un bilancio comune, un debito condiviso a livello europeo, non è politicamente possibile» — l'argomento implicito dietro l'intera architettura di Maastricht descritta nel capitolo 5, fondata proprio sull'assenza di trasferimenti fiscali automatici tra stati membri — non è una legge di natura. È una scelta politica, che in condizioni di crisi sufficientemente grave si è rivelata superabile. Resta aperta la domanda se un'unione fiscale più stabile e permanente, non legata a un'emergenza eccezionale, sia raggiungibile fuori da momenti di crisi acuta — ma la porta, una volta aperta nel 2020, non si è più richiusa del tutto.

La riforma 2024 del Patto di Stabilità: piccoli passi, ma reali

Come già anticipato nel capitolo 6, il Patto di Stabilità e Crescita è stato riformato nel 2024, in vigore da fine aprile dello stesso anno. Le nuove regole introducono piani di aggiustamento pluriennali (fino a sette anni, invece dei quattro precedenti, per i paesi che investono in transizione verde, digitale o difesa) e prevedono che le spese nazionali di cofinanziamento di programmi UE siano escluse dal calcolo della spesa pubblica rilevante ai fini del rispetto delle regole di bilancio — un primo, parziale riconoscimento del principio secondo cui non tutta la spesa pubblica ha lo stesso effetto sulla sostenibilità del debito nel lungo periodo, e che un investimento produttivo non dovrebbe essere trattato contabilmente come una spesa corrente.

La proposta più discussa: la «golden rule» per gli investimenti pubblici

Nel dibattito economico europeo, da anni circola una proposta più ampia di quella parzialmente recepita nella riforma 2024: la cosiddetta **golden rule**, che consisterebbe nell'escludere sistematicamente dal calcolo del deficit rilevante ai fini dei parametri di Maastricht (capitolo 5) gli investimenti pubblici produttivi — infrastrutture, ricerca, transizione energetica — distinguendoli dalla spesa corrente. La logica economica alla base della proposta è che un investimento pubblico ben scelto genera crescita futura e quindi maggiori

entrate fiscali, ripagandosi nel tempo in modo diverso da una spesa corrente che non produce un ritorno economico misurabile. Diversi economisti, inclusi alcuni che hanno lavorato all'interno delle istituzioni europee, hanno sostenuto pubblicamente versioni di questa proposta negli ultimi quindici anni; la riforma del 2024, con il trattamento più favorevole riservato agli investimenti in settori strategici, ne rappresenta un'applicazione parziale, non la sua adozione integrale.

Un mandato duale per la BCE?

Sul fronte della politica monetaria (capitolo 2), la proposta più discussa nel dibattito accademico è l'introduzione di un **mandato duale** per la BCE, sul modello della Federal Reserve americana — un obiettivo esplicito di piena occupazione accanto a quello di stabilità dei prezzi, invece del mandato singolo attuale in cui l'occupazione entra in gioco solo «fatto salvo» l'obiettivo primario dei prezzi. Si tratta di una proposta che richiederebbe una modifica dell'art. 127 TFUE — quindi, come discusso nel capitolo 1, la ratifica unanime di tutti gli stati membri, un ostacolo procedurale enorme che rende la proposta più un tema di dibattito accademico che una prospettiva politica realistica nel breve periodo. Ma la sua stessa esistenza nel dibattito pubblico mostra che l'architettura attuale non è considerata l'unica configurazione possibile nemmeno da chi lavora all'interno delle istituzioni europee.

Cosa resta aperto

Non tutte le criticità descritte in questo libro hanno una proposta di riforma altrettanto avanzata nel dibattito pubblico. Il deficit democratico legato al potere di iniziativa legislativa esclusivo della Commissione (capitolo 9) resta un tema più marginale nel dibattito istituzionale rispetto alle proposte sulla politica fiscale e monetaria. Il conflitto tra corti costituzionali nazionali e primato del diritto UE (capitolo 10) non ha una soluzione istituzionale condivisa in vista, e resta probabilmente destinato a riproporsi ogni volta che le istituzioni europee si spingono verso i confini più sensibili delle proprie competenze. Un libro onesto deve riconoscere, in chiusura, che non tutti i problemi che ha descritto hanno già una risposta pronta.

Perché questo libro finisce qui, e non altrove

Le prime undici pagine di questo libro — le due parti dedicate alla BCE e ai trattati sulla disciplina di bilancio — hanno ricostruito un'architettura che tratta gli stati membri dell'eurozona come debitori che devono finanziarsi sul mercato, restituire con interessi, accettare condizioni dettagliate quando quel finanziamento diventa impossibile a condizioni sostenibili. La terza parte ha mostrato le conseguenze di questa architettura sulla sovranità democratica e sul welfare state costruito nel secondo dopoguerra. Questo capitolo conclusivo non ha voluto smentire nulla di quanto scritto

prima, ma completare il quadro con l'informazione che, in un libro di sola denuncia, rischierebbe di andare persa: **i trattati sono scritti da persone, ratificati da parlamenti, e in linea di principio modificabili da chi verrà dopo** — con tutta la difficoltà procedurale, politica e storica che questo comporta, come ogni capitolo di questo libro ha documentato. Riconoscere questa possibilità, per quanto stretta, non è un atto di ingenuo ottimismo: è l'unico modo per trasformare la denuncia in una proposta politica, invece che in una semplice rassegnazione.

Nota sulle fonti: cifre NextGenerationEU (750 miliardi totali, 672,5 miliardi RRF, 360 miliardi prestiti/312,5 sovvenzioni, rimborso entro 2058) verificate (Il Sole 24 Ore, LUISS School of European Political Economy). Riforma 2024 PSC richiamata dal capitolo 6. Proposta di «golden rule» e mandato duale BCE descritte come temi di dibattito accademico consolidato — non attribuite a proposte formali specifiche non verificate, per evitare di attribuire posizioni politiche precise a soggetti istituzionali senza fonte diretta.

Capitolo 14 — Il prossimo passo: cosa puoi fare tu, adesso

Non sei una goccia nel mare

Se hai letto fin qui, conosci l'obiezione che ti starà venendo in mente: tutto quello che hai letto — Corte di Giustizia, BCE, Fiscal Compact, MES — si decide con trattati che richiedono l'unanimità di ventisette governi. Cosa può fare, contro un'architettura del genere, un singolo cittadino italiano che chiude questo libro e torna alla propria vita quotidiana?

La risposta onesta è la stessa che varrebbe per qualunque grande squilibrio di potere descritto in questa collana: da solo, in senso stretto, non puoi far cambiare un articolo del TFUE domani mattina. Ma nessuna delle riforme raccontate nel capitolo 13 — dalla riforma del Patto di Stabilità del 2024 al debito comune di NextGenerationEU — è arrivata perché un singolo cittadino l'ha imposta. È arrivata perché una pressione politica, accumulata nel tempo da elettorati sempre più informati e sempre più insistenti, ha reso più costoso per i governi ignorarla che affrontarla. Tu sei un pezzo di quella pressione, non un osservatore esterno.

Il primo passo: smontare la sigla, non solo impararla

La prossima volta che senti «ce lo chiede l'Europa» — su una manovra, su una riforma delle pensioni, su un taglio alla sanità — non lasciarlo passare come se fosse una spiegazione. Non lo è: è un modo per non spiegare. Ora sai, per esempio, che l'indipendenza della BCE non è un dato di natura ma una scelta scritta negli articoli 130 e 282 del TFUE (capitolo 2); che il divieto per la banca centrale di finanziare direttamente lo Stato è l'articolo 123 TFUE, non un principio economico universale (capitolo 3); che il pareggio di bilancio è entrato nella Costituzione italiana con una legge del 2012 approvata in pochi mesi, nel pieno della crisi dello spread (capitolo 7). Usa questi riferimenti — non per sfoggiare erudizione, ma per rispondere con un fatto preciso invece che con un'impressione, la prossima volta che la sigla viene usata per chiudere una discussione invece che per aprirla.

Il secondo passo: condividi quello che hai letto

Un libro che apre gli occhi a una sola persona e resta chiuso in un cassetto non ha prodotto nessuna pressione politica. La produce quando circola, quando diventa argomento di conversazione tra colleghi, in famiglia, tra amici che magari non avevano mai sentito parlare della sentenza *Costa contro ENEL* o del caso greco raccontato nel capitolo 8. Fa parte della

stessa collana **Contropotere** a cui appartiene questo libro un intero catalogo di titoli — su debito pubblico, banche, sanità, pensioni, media — pensati per essere letti e condivisi allo stesso modo: pezzi di una stessa cassetta degli attrezzi per leggere con più lucidità chi decide davvero, sopra le nostre teste, su questioni che la politica quotidiana racconta come tecniche e ineluttabili.

Il terzo passo: guarda il precedente, non solo il vincolo

Il capitolo 13 di questo libro racconta NextGenerationEU non per ottimismo ingenuo, ma perché è la prova concreta che l'architettura descritta in questo libro — nessun debito comune, nessun trasferimento fiscale automatico tra stati, la logica che ha retto Maastricht per trent'anni — non è una legge fisica immutabile. È una scelta politica che, sotto la pressione di una crisi abbastanza grave, si è rivelata modificabile. Quando senti dire che «l'Europa non può cambiare», ricorda che nel 2020 ha fatto esattamente quello che fino a un anno prima veniva descritto come politicamente impossibile. La domanda utile non è se un cambiamento è teoricamente possibile — lo è, ed è già successo — ma cosa serve perché accada anche fuori da un'emergenza acuta: e la risposta, in una democrazia, comincia sempre da un'opinione pubblica che sa cosa chiedere con precisione.

Il quarto passo: usa il voto europeo come se contasse — perché conta

Le elezioni per il Parlamento europeo hanno storicamente l'affluenza più bassa tra tutte le consultazioni elettorali italiane, spesso proprio perché percepite come le più lontane e meno incisive. Questo libro ha mostrato il contrario: il Parlamento europeo, per quanto ancora subordinato al potere di iniziativa legislativa della Commissione (capitolo 9), è comunque una delle poche sedi in cui un voto diretto dei cittadini europei incide sulle stesse istituzioni che producono le regole raccontate in questo libro. Trattarlo come un voto di serie B, con la stessa disaffezione con cui a volte si guarda alle elezioni amministrative, significa lasciare che quella sede venga occupata solo da chi non ha la stessa disaffezione.

Cosa resta, dopo dodici capitoli e mezzo di vincoli

Non ti chiediamo di diventare un esperto di diritto europeo, né di cambiare da solo un'architettura costruita in sessant'anni di trattati. Ti chiediamo quello che questa collana chiede a ogni suo lettore: riconoscere, la prossima volta che una decisione importante per la tua vita viene spiegata come inevitabile, che quasi sempre non lo è — è il risultato di un trattato firmato da qualcuno, in un momento storico preciso, per ragioni che si possono ricostruire, raccontare, e in linea di principio rimettere in discussione. È un lavoro lento, che passa

da conversazioni, condivisioni, un voto informato più che indifferente. Ma è, storicamente, l'unico lavoro che ha mai davvero spostato un vincolo che sembrava scritto per sempre.

Nota sulla trasparenza nell'uso dell'intelligenza artificiale

Questo libro è stato scritto con il supporto di strumenti di intelligenza artificiale, usati per la ricerca preliminare delle fonti, la prima stesura dei testi a partire da una scaletta e da indicazioni editoriali definite dall'autore, e la revisione linguistica e strutturale.

Restano interamente umane: la scelta del tema e la tesi del libro, la verifica di ogni fatto, cifra e citazione contro una fonte primaria o istituzionale prima della pubblicazione, la decisione editoriale finale su cosa viene pubblicato o corretto, e la responsabilità editoriale dei contenuti — che resta in capo all'autore, mai allo strumento di intelligenza artificiale utilizzato.

Questa nota risponde agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 50 del Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act), applicabile dal 2 agosto 2026.

Se trovi un errore, una fonte imprecisa o un'affermazione che ritieni non verificata correttamente, scrivi a redazione@contropotere.com — ogni segnalazione fondata porta a una correzione pubblica del testo. Questo libro fa parte della collana **Contro-**

potere: gli altri titoli sono disponibili gratuitamente
su **contropotere.com**.