

Data di pubblicazione: 31 marzo 2020

GIOVANNI LUCHENA\*

*Vincoli finanziari europei e ruolo dello Stato nell'economia\*\**

La disciplina europea dei vincoli di bilancio<sup>1</sup> è una delle questioni che, forse più di altre, è fonte di attrito fra gli Stati e l'Unione europea. Su tutti il *Fiscal Compact*: esso, sul piano istituzionale, ha causato il depotenziamento del Parlamento europeo e, su quello giuridico, ha previsto sanzioni per l'inosservanza dell'obbligo delle parti contraenti a recepire la norma sul pareggio di bilancio; infine, quanto ai profili relativi al controllo economico, è stata devoluta alla Corte di giustizia la risoluzione delle eventuali controversie che insorgono fra Stati nel caso in cui uno di essi non abbia attivato tutti i meccanismi necessari di correzione in caso di deviazioni dall'obiettivo del conseguimento del saldo strutturale annuo, con la conseguente emarginazione della Corte

---

\* Professore associato di Diritto dell'economia, Dipartimento di Economia e Finanza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

\*\* Testo riassuntivo degli interventi svolti nell'ambito delle attività di Visiting professor presso l'Università "Alexander Xhuvani" di Elbasan (Albania), 9-12 aprile 2019.

<sup>1</sup> G. FIENGO, *Quale spazio per il principio democratico nella governance economica europea?*, in *Studi sull'Integrazione europea*, n. 2-3, 2016, 395.

dei conti europea<sup>2</sup>. Peraltro, l'adozione di misure involgenti, per l'appunto, la limitazione del disavanzo pubblico ma, soprattutto, la previsione del meccanismo automatico di correzione in caso di violazione della summenzionata regola<sup>3</sup> consegna la stessa *golden rule* all'inosservanza, com'è in effetti accaduto ad esempio in Italia visto che l'art. 81 Cost., entrato in vigore da 1° gennaio 2014, non ha ancora trovato applicazione perché, considerato il contesto economico globale, gli anni a partire dal 2014 sono stati considerati caratterizzati da «eventi eccezionali», così differendo nel tempo l'impegno assunto a livello UE di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013, ora, per l'appunto, ulteriormente prorogato al 2020<sup>4</sup>. L'impatto del *Fiscal compact* è stato particolarmente pesante soprattutto per «gli Stati che soffrono di alto deficit o di debito pubblico o peggio di entrambi»<sup>5</sup>, benché non sia stato il primo «vincolo» rispetto agli obiettivi di bilancio considerato che già nel 2011 il c.d. *Six Pack* aveva obbligato gli Stati a conseguire il *medium term budgetary objective* per consentire l'allineamento dei bilanci statali alla concordata soglia del 3 per cento.

\* \* \*

---

<sup>2</sup> G. COGLIANDRO, *L'impatto del Fiscal Compact sul sistema di governance europea*, in *Dir. Com. Scambi Internaz.*, 2013, 342.

<sup>3</sup> E. PICOZZA, S. OGGIANU, *Politiche dell'Unione europea e diritto dell'economia*, Torino, 2013, 13 ss.

<sup>4</sup> N. ROSSI, *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Venezia, 2018, 9.

<sup>5</sup> R. BARATTA, *I vincoli imposti dal Fiscal compact ai bilanci nazionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 settembre 2014, 3.

Per la verità, nei momenti duri della storia le inefficienze del passato hanno pesato notevolmente sulle scelte del futuro. In Italia, talune scelte finanziariamente hanno colpito al cuore i diritti sociali<sup>6</sup>. Sono note le politiche di *austerity* adottate nel corso della crisi finanziaria del 2011. L'aver aumentato le entrate e ridotto le spese è stato il *leit motif* delle politiche di quel periodo, benché anche i fautori dell'economia sociale di mercato (il modello economico europeo) sostengano che politiche di tal fatta non contribuiscono affatto a risollevarne l'economia. Anzi, «si sa che crisi e depressioni possono essere peggiorate in tal modo»<sup>7</sup>. La scelta di modificare l'art. 81 della Costituzione ha poi rappresentato l'ulteriore “adeguamento” a quelle politiche. Non volendo però considerare la modifica dell'art. 81 Cost. come la “causa di tutti mali” (e, infatti, la previsione dell'equilibrio di bilancio non è da tutti considerata come ostativa di politiche fiscali espansive, in ragione delle deroghe in essa previste, come, ad esempio, il ricorso a provvedimenti determinati, per l'appunto, da eventi eccezionali<sup>8</sup>), sembra che anche le politiche legislative precedenti alla sua introduzione siano state orientate a ridurre fortemente lo “spazio”: a partire, ad esempio, dal 2008, sono stati

---

<sup>6</sup> L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVII Convegno dell'AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>7</sup> W. EUCKEN, *Sul duplice compito dell'economia politica*, in F. FORTE, F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2016, 69.

<sup>8</sup> G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, 169 ss.

realizzati consistenti “tagli lineari” in settori come la scuola, l'università, la sanità e la previdenza sociale, cui deve aggiungersi il deciso innalzamento della pressione fiscale indiretta (mentre, per la verità, non sono stati “toccati” i trattamenti fiscali favorevoli sulle plusvalenze i quali, garantendo al netto delle imposte rendimenti piuttosto elevati, ha continuato ad arricchire i ricchi che ne possiedono la gran parte<sup>9</sup>).

La stessa rubrica del c.d. *Fiscal Compact* dovrebbe lasciare pochi dubbi sul suo contenuto *politico*: coordinamento europeo e *governance* economica indicano, da un canto, la devoluzione agli organi delle istituzioni eurounitarie l'indirizzo politico attraverso regole di coordinamento funzionali al conseguimento dell'obiettivo della stabilità finanziaria, dall'altro, la dilatazione del *policy-making* anche a settori non istituzionali, dando vita ad un stile di governo fatto di interconnessioni fra una pluralità di soggetti, pubblici e privati, realizzato attraverso un metodo cooperativo non convenzionale. Una rappresentazione palmare delle trasformazioni causate dalla globalizzazione (e dalle sue *liturgie* di parziale condivisione delle scelte, realizzate per il tramite di strumenti di decisione politica tipici della cooperazione interstatuale<sup>10</sup>), dai vari *think tank* e dalle commissioni “indipendenti” che strutturano il pensiero globale: sul piano economico, la premessa è stata la liberalizzazione dei mercati finanziari;

---

<sup>9</sup> J.E. STIGLITZ, *Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica*, Roma-Bari, 2018, 39.

<sup>10</sup> P. BARGIACCHI, *La globalizzazione tra «costituzionalizzazione» dell'ordinamento internazionale e standardizzazione giuridico-economica degli ordinamenti statali*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, 121.

l'abbandono del *government* per dar spazio all'«ammorbidimento delle tecniche di governo» che, per l'appunto, viene definita *governance*<sup>11</sup>.

La *governance* ha sostituito il governo dell'economia. Il *soft law*<sup>12</sup> è ormai una prassi consolidata delle istituzioni europee<sup>13</sup> con cui, in effetti, si dettano regole che, pur se considerate non vincolanti, lo diventano appunto nei fatti, in quanto percepite come tali dagli Stati e dagli operatori economici. E, in realtà, le stesse istituzioni europee applicano e fanno applicare agli Stati *codici di condotta* e *suggerimenti* provenienti, ad esempio, dall'OCSE o dal sistema OMC, svilendo ancora di più il ruolo degli Stati attraverso la flessibilizzazione delle loro fonti del diritto. E, anzi, appare alquanto «bizzarro» come gli Stati si rendano così diligenti nell'applicare regole formalmente estranee all'ordinamento UE, come nel caso del *Fiscal compact*<sup>14</sup>. Va detto, inoltre che, secondo un orientamento, per dir così, di opposizione alla cultura della *governance*, questa sarebbe «una politica “senza governo”»<sup>15</sup> che fa della depubblicizzazione del governo dell'economia il suo asse portante. Insomma, l'imperativo è la riduzione della politica a una tecnica di governo con l'obiettivo di «mettere i popoli ulteriormente fuori dalla portata di strutture pubbliche

---

<sup>11</sup> M.R. FERRARESE, *La crisi tra liberalizzazioni e processi di governance*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *op. cit.*, 45-46.

<sup>12</sup> L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, Hart Publishing, 2004, 112, *passim*; G. FIENGO, *op. cit.*, 391.

<sup>13</sup> G. FIENGO, *op. cit.*, 391.

<sup>14</sup> G. FIENGO, *op. cit.*, 395.

<sup>15</sup> A. DENEALTY, *Governance. Il management totalitario*, 2018, Vicenza, 19.

attraverso le quali essi potrebbero cercare di costituire sovranamente la propria soggettività storica»<sup>16</sup>.

È pur vero che l'Unione europea, nonostante abbia privilegiato un'idea di Europa fondata quasi esclusivamente sui “merca(n)ti”, è stata in grado di promuovere e garantire la pace fra gli Stati europei e consolidato la democrazia<sup>17</sup>, come pure non ha mancato di contribuire al rafforzamento e/o all'ampliamento delle tutele dei diritti, in particolare di quelli di prima generazione. E, infatti, l'UE, pur essendo un modello ancora «imperfetto» è probabilmente l'unico in grado di consentire agli Stati, per l'appunto suo tramite, di svolgere un ruolo nei processi globali<sup>18</sup>. Il vero limite dell'Unione europea, come è noto, è quello della mancanza di strumenti *europei* di promozione e di tutela dei diritti sociali, i quali sono, invece, l'elemento distintivo e fondativo delle Costituzioni democratico-sociali. Il «porsi progressivo» dell'Europa quale fattore includente tra i popoli non può, o non dovrebbe più, «privilegiare il mercato come valore in sé»<sup>19</sup>, pena l'abbandono del percorso, faticoso eppure necessario, della ricerca e del consolidamento delle tradizioni costituzionali “comuni”.

L'economicismo dominante, però, ha rotto l'equilibrio creatosi in epoca moderna tra normatività ed effettività ingenerando un “nuovo ordine”

---

<sup>16</sup> A. DENEAULT, *op. cit.*, 26.

<sup>17</sup> U. MORELLI, *L'Unione europea e la crisi economica*, in M. MASCIA, F. VELO (a cura di), *L'Unione economica europea: aspetti economici, sociali e istituzionali*, Bari, 2016, 1 ss.

<sup>18</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Il diritto costituzionale e l'Europa: note sparse sul ruolo dei costituzionalisti*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1, 2019, 23.

<sup>19</sup> F. GABRIELE, *Presentazione*, in AA. VV., *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Bari, 2002, IX-X.

giuridico fondato sulla “dimensione effettiva del diritto” piuttosto che sul *valore* del medesimo. Questo è, probabilmente, uno dei fattori che rappresenta il lato critico dell’impostazione “comunitaria” dato che contribuisce ad affermare un’idea diversa di Costituzione, sganciandola dal canone tradizionale della normatività per collocarla quasi esclusivamente nell’alveo della effettività<sup>20</sup>. Da questo punto di vista, un contributo, per dir così, extra-giuridico, viene fornito dalla teorica del cosiddetto “Stato consolidato”, elaborata da W. Streeck nel suo saggio sul “tempo guadagnato”<sup>21</sup>, secondo cui, «quel complesso di pratiche e regolazioni che stanno imponendo alle economie nazionali scelte primariamente funzionali al meccanismo della *governance*», potrebbe essere superata proprio dal recupero della «capacità di azione politica» dello Stato «che ha ceduto il passo al predominio del mercato in ossequio ad una ideologia neoliberale che domina e condiziona l’insieme dei rapporti sociali<sup>22</sup>, ridefinendo i suoi compiti alla luce delle «trasformazioni che lo Stato moderno subisce nel suo costante rapporto con la società civile, i cui mutamenti e talvolta autentiche rivoluzioni impongono allo Stato di assumere una forma nuova, capace di esprimere i mutati rapporti esistenti tra la società e il diritto»<sup>23</sup>.

\* \* \*

---

<sup>20</sup> L. PATRUNO, *Il modello istituzionale europeo e l’idea di Costituzione*, Torino, 2006, 2.

<sup>21</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, 2013.

<sup>22</sup> A.L. VALVO, *Crisi europea e cosmopolitismo post-globale*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2-3, 2016, 261.

<sup>23</sup> A. CARRINO, *La dottrina dello Stato e la sua crisi. Problemi e prospettive*, Modena, rist. 2016, 65.

Secondo Giuliano Amato, che certamente non può ascriversi tra gli appartenenti allo “schieramento” degli euroscettici, con il Trattato di Maastricht (convenzionalmente ritenuto il momento di passaggio, sollecitato dal *mercato*<sup>24</sup>, dalle politiche di bilancio alla politica monetaria e finanziaria dell'Unione europea e, potrebbe dirsi, il momento-chiave del definitivo abbandono delle politiche keynesiane) si è raggiunto il massimo di integrazione possibile per il tramite della moneta unica (che ha favorito le economie con una moneta forte<sup>25</sup>), affiancata però «non con strumenti “federali” di politica economica e finanziaria, bensì con il solo coordinamento delle politiche economiche e finanziarie nazionali»<sup>26</sup>. È sempre al trattato di Maastricht che può ascriversi il sostanziale fallimento dell'integrazione: al momento del varo della moneta unica, infatti, è mancato forse il coraggio di attribuire le competenze agli organi dell'UE anche in materia fiscale ed economica «con la finalità di promuovere le necessarie convergenze e quindi prevenire e contrastare eventuali shock asimmetrici»<sup>27</sup>.

In quella sede, si ritenne di accontentarsi del principio di coordinamento, mentre, almeno alla luce delle note vicende legate alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, sarebbe stato necessario prevedere un potere centralizzato sulle economie e sui bilanci.

---

<sup>24</sup> U. MORELLI, *op. cit.*, 5.

<sup>25</sup> G. LASCHI, *L'Europa in crisi*, in M. MASCIA, F. VELO (a cura di), *op. cit.*, 13.

<sup>26</sup> G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, 6.

<sup>27</sup> Cfr. G. AMATO, *Un amore difficile*, in G. AMATO, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Europa perduta*, Bologna, 2014, 16.

L'auspicio parafederale di Maastricht si è scontrato, ancora una volta, con gli Stati e l'esercizio della loro sovranità, "difensori" delle loro economie (in social modo, quelle dei Paesi più forti e, soprattutto, quelli con un bilancio pubblico sano, non gravato da *disavanzi eccessivi*).

Può sottolinearsi, allora, come il progetto incompiuto dell'Unione politica risieda proprio nell'incompiutezza della stessa unione economica, che in Europa, forse, non è stata mai perseguita per davvero: da sempre si è parlato di locomotive, di economia a due velocità, di economia a geometria variabile, e così via, proprio per sottolineare le differenze fra le economie dei diversi Paesi, senza mai però mettere a punto azioni di solidarietà *fra* politiche economiche in modo da immaginare una crescita uniforme su tutto il territorio (ad eccezione dei fondi strutturali che, in attuazione del principio della coesione economica e sociale, prova a riallineare, almeno in parte, le economie dei Paesi svantaggiati).

\* \* \*

La sovranità economica statale, *erosa* dal trasferimento delle competenze verso l'alto e *dispersa* in più centri decisionali interni (cessione verso il basso) è migrata verso l'*esterno*, abdicando quasi totalmente al mercato e alle sue regole, *spostandosi* verso un luogo-non luogo (quindi ad un non-territorio) al quale preme la massimizzazione delle utilità singolari.

La crisi economico-finanziaria ha determinato l'urgenza di misure, come quelle, ad esempio, in ordine di tempo, perché adottate per prime,

relative al caso greco<sup>28</sup> (compreso il sostegno del FMI erogato nel quadro della *Greek loan Facility*<sup>29</sup>), che costituiscono la prova di un metodo di governo dell'economia del tutto avulso dal controllo democratico.

Le decisioni avvengono più attraverso riunioni informali a discapito della dinamica democratica nello spazio pubblico europeo. Una sorta di elogio del pragmatismo necessitato dall'urgenza di adottare decisioni di contrasto della crisi e, più in generale, di ogni situazione che possa anche prefigurare imminenti fattori di destabilizzazione.

In realtà, il *coordinamento* nasconde una politica egemonica: è come se le riunioni avvolte da una ritualità collaudata simulassero uno *script* noto prima delle medesime. Si tratta, più che altro, di «promesse fra Stati», di «timide procedure di coordinamento delle politiche economiche»<sup>30</sup>, «di accordi giuridicamente non vincolanti stabiliti nella cerchia dei capi di governo»<sup>31</sup>, sostanzialmente evidenze di rapporti di forza che si determinano di volta in volta.

Sembra che il “governo della crisi economica” abbia introdotto procedure di decisione politica in grado di imporre l'armonizzazione delle procedure interne di bilancio, di condizionare le politiche fiscali e di

---

<sup>28</sup> G. AMATO, Y. MÉNY, C. BARBIER, D. NATALI, *Mudding through the Crisis: the Contradictions of Recent EU Reforms*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, 2013, 182 ss.

<sup>29</sup> A. VITERBO, *La risposta del FMI*, in *Il Diritto dell'Economia*, vol. 25, n. 77 (1/2012), numero monografico “*Crisi economico-finanziaria e risposta del diritto*”, 98.

<sup>30</sup> S. PINON, *Crise économique européenne et crise institutionnelle à tous les étages*, in *Revue de l'Union européenne*, 2013, 221.

<sup>31</sup> J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma–Bari, 2012, 35.

neutralizzare le garanzie poste a base dello Stato sociale. Le decisioni, così, avverrebbero in un contesto sostanzialmente «non democratic[o]»<sup>32</sup>. La guida del governo economico della crisi è stata nelle mani del Consiglio europeo sia al livello d'impulso politico sia di validazione delle misure per fronteggiare le emergenze. Tale organo è “affiancato” dalle tre istituzioni (Banca centrale europea, Fondo monetario internazionale e Commissione europea) che, di fatto, determinano la “geografia” e i “numeri” dei singoli interventi creando cesure sempre più evidenti fra i Paesi dell'area dell'euro, e fra quelli che desiderano entrarvi e i suoi avversari finanziari<sup>33</sup>.

In questo scenario si sono mosse le istituzioni monetarie europee e internazionali che, grazie all'espansione dei loro poteri governano materialmente i processi economici: la loro *azione politica* può essere considerata, visto il suo riproporsi continuo e il suo perdurare, come una vera e propria tecnica (o, per dirla con Rossiter, un paradigma<sup>34</sup>) di governo e non più una misura eccezionale. Basti pensare alla ben nota lettera del 5 agosto 2011 indirizzata al Governo italiano dal presidente uscente e da quello entrante dalla Banca centrale europea contenente l'invito ad adottare talune misure in materia economica, di finanza pubblica, di liberalizzazioni, di privatizzazioni, di contrattazione, di

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> S. PINON, *op. cit.*, 222.

<sup>34</sup> C.L. ROSSITER, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, New York, 1948, 4.

servizi pubblici, di riordino/abolizione delle Province<sup>35</sup>; alle riunioni informali dei ministri finanziari dalle quali scaturiscono vere e proprie indicazioni in grado di condizionare i governi (almeno quelli deboli o indeboliti dalla crisi); alle *proposte* di Goldman Sachs; ai trattati intergovernativi che *suggeriscono* modifiche costituzionali.

\* \* \*

Nell'attuale fase storico-politica «sembrano prevalere le interpretazioni svalutative della forza della costituzione, ormai assai diffuse anche nella dottrina italiana, apparentemente giustificata da un «realismo arreso». Ciò nonostante «sono, queste, interpretazioni miopi, perché in ogni caso incapaci di interrogarsi sulle sorti e sulla vitalità del costituzionalismo, inadeguate a dare soluzione alle questioni che si pongono realmente alla base della crisi attuale che attraversa il diritto costituzionale, impotenti di fronte alla progressiva perdita di effettività e generalizzata riduzione di forza normativa delle diverse costituzioni scritte»<sup>36</sup>.

In tal modo, si tende a “giustificare”, legittimare e difendere l'uso, ora la “normalità”, di strumenti giuridici d'emergenza – curiosamente appellati *soft* – che si collocano in una zona grigia del diritto (decisioni assunte “fuori dallo Stato” ma adottate come provvedimenti per il suo

---

<sup>35</sup> E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista Aic*, 21 febbraio 2014, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>36</sup> G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma – Bari, 2013, 9.

salvataggio), consentendo, così, l'inveramento di un sostanziale permanente stato di eccezione all'ordine giuridico<sup>37</sup>.

Fuori dai toni apocalittici, però, la dottrina del declino o della neutralizzazione dello Stato-nazione cela, non troppo velatamente, l'obiettivo della legittimazione di un nuovo ordine economico mondiale.

L'instaurazione del cosiddetto *nuovo ordine economico globale* risale, com'è noto, agli accordi di Bretton Woods ove furono poste le basi per la creazione di tre importanti organizzazioni economiche internazionali: il Fondo monetario internazionale, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, poi ridenominata *World Bank* (il primo esempio di «cooperazione internazionale strutturata a carattere bancario») e il *General Agreement on Traffic and Trade*, dalle cui ceneri nacque poi il *World Trade Organization*. Si tratta delle principali istituzioni dell'economia globale (cui naturalmente deve aggiungersi la BCE che, ora, assume una posizione di primo piano nelle strategie dell'economia globale): il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, in particolare, svolgono compiti di garanzia della stabilità monetaria a livello globale<sup>38</sup>.

Il “sistema” creato a Bretton Woods, che dette vita a quello che è stato chiamato il capitalismo regolamentato, ha ceduto il passo, nel corso del tempo, ad una rivoluzione degli assetti economico-politici internazionali con l'obiettivo di “liberare” dalle regole le economie regolamentate<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> G. AZZARITI, *op. cit.*, 47.

<sup>38</sup> S. CAFARO, *Banche internazionali*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011, 172, 174

<sup>39</sup> M.B. STEGER, *Globalizzazione*, Bologna, 2016, 44, 45.

Così, la globalizzazione economica «ha decretato il primato del mercato e del profitto a detrimento del ruolo e del potere politico degli Stati nazionali con quel che ne è conseguito in termini di disoccupazione e di smantellamento dello Stato sociale»<sup>40</sup>; le banche sono state trasformate in soggetti che operano più sui mercati finanziari che nel settore del credito; le multinazionali sono diventate un potere economico più forte degli Stati; la *deregulation* non è stata solo riduzione di regole ma sostituzione delle regole dello Stato con quelle dei privati<sup>41</sup>.

Ma gli interventi statali, nelle costituzioni democratiche, non possono essere riguardati soltanto, o principalmente, come questioni connesse alla efficienza allocativa perché vi sono scelte sottese alle finalità statali che non possono compiersi esclusivamente avendo quale unico riferimento i prezzi e il profitto. Lo Stato, infatti, secondo tale ordine di ragionamento, renderebbe accessibili determinati servizi sociali e assistenziali, assumendoli in via diretta, per scopi che la comunità reputa maggiormente meritevoli di tutela, superando, quindi, gli steccati dei “fondamentalismi del mercato”, secondo la felice espressione coniata da Joseph E. Stiglitz<sup>42</sup>, conseguenza, come è noto, del cosiddetto *Washington Consensus* (fondamentalismi o ideologie contrassegnati dalla sostanziale conformità di strategie economico-finanziarie fra il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e il Tesoro degli Stati Uniti, attuate, in prima battuta, per i paesi latino-americani e, poi, confluite nei paesi in via

---

<sup>40</sup> A.L. VALVO, *op. cit.*, 253.

<sup>41</sup> S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1991, 22.

<sup>42</sup> C. AMIRANTE, *Introduzione. Dalla forma Stato alla forma mercato*, in ID., *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, 2008, XVII.

di sviluppo<sup>43</sup>) i cui tre pilastri sono caratterizzati dalle privatizzazioni, dall'austerità e dalle liberalizzazioni<sup>44</sup>.

Si tratta della diretta conseguenza della natura iperliberista o anarcocapitalista che pervade la società e la cultura del cosiddetto “secolo breve”, almeno a partire dagli anni ottanta del secolo scorso in poi. Il *novus ordo* esalta ed idealizza la civiltà del mercato, sottomettendo l'uomo alla sua forza (Hayek): insomma, «[s]i direbbe che, al pari di Dio, il mercato non possa agire in modo sbagliato»<sup>45</sup>.

Appare difficile credere, però, che il mercato non possa sbagliare, altrimenti non ci sarebbero i *correttivi* (a carico del bilancio dello Stato) per rimediare appunto ai suoi *fallimenti*. Anzi, la crisi economica del 2007-2008 è appunto la prova del contrario; è prova, oltre tutto, che le previsioni hanno tradito le aspettative mentre segnali concreti erano già ben visibili all'alba degli anni duemila. Cicerone ammoniva sulla necessità di accertare la verità dei segni. Si sarebbe potuto, dunque, osservare, valutare ed agire per prevenire la crisi? Il Fondo monetario internazionale aveva rassicurato sia gli Stati sia i mercati. Ma il mercato pretende di fare da sé; di autoregolarsi, di trovare dentro di sé gli antidoti ai crediti deteriorati, agli effetti dei contratti derivati, è sicuro di sgonfiare le bolle speculative. Niente regole, zero previsioni. Il mercato è ordine, regola e prevede l'agire, «ignoto è l'esito dell'affare, se ne tragga beneficio l'una o l'altra parte; ma nota è la regola, e perciò prevedibile l'agire di

---

<sup>43</sup> J.E. STIGLITZ, *op. cit.*, 14-15.

<sup>44</sup> L. UNDIEMI, *Il ricatto dei mercati. Difendere la democrazia, l'economia reale e il lavoro dall'assalto della finanza internazionale*, Milano, 2014, 108.

<sup>45</sup> T. TODOROV, *I nemici intimi della democrazia*, Milano, 2012, 116.

ambedue»<sup>46</sup>. La riconoscibilità delle azioni richiede, però, regolarità per sottrarre alle circostanze il monopolio dell'azione, per garantire «una governata e controllata continuità»<sup>47</sup>.

Insomma, si avverte la necessità di un governo che regoli i rapporti finanziari a tutela dell'ordinamento giuridico complessivamente considerato. Lasciare ai meta-mercati finanziari<sup>48</sup> la scena e l'azione ha lasciato nell'ombra la calcolabilità, ancorché approssimativa, del rischio<sup>49</sup>, che può manifestarsi in numerose forme e in numerosi campi, dal commercio agli investimenti ai servizi finanziari, dalle situazioni determinate dal fenomeno della corruzione a quelle genericamente causate dalle dinamiche politiche<sup>50</sup>.

L'incertezza diventa un elemento strutturale nella società globale del rischio, a maggior ragione per gli Stati, considerato che l'imponderabilità delle dinamiche economico-finanziarie incide negativamente sulle scelte degli attori economici e sui rapporti con altri soggetti<sup>51</sup>. La prevedibilità presuppone l'esistenza di un vincolo e, probabilmente, venuto meno quello rappresentato dalla regolamentazione dello Stato – verosimilmente una delle cause della crisi economico-finanziaria perché le regole non

---

<sup>46</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, 5.

<sup>47</sup> N. IRTI, *op. cit.*, 6.

<sup>48</sup> G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, 3<sup>a</sup> ed., 2017, 241 ss.

<sup>49</sup> S. PUGLIESE, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, Bari, 2017, VII.

<sup>50</sup> A. DEL VECCHIO, *Cenni introduttivi sulla tutela degli investimenti stranieri nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (ed.), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, 2016, 25 ss.

<sup>51</sup> S. PUGLIESE, *op. cit.*, VII.

Giovanni Luchena

hanno saputo tenere il passo con gli strumenti finanziari innovativi<sup>52</sup> – le previsioni, spesso, si sono rivelate fallaci.

---

<sup>52</sup> F. MATTASSOGLIO, *Strumenti finanziari derivati e bolla speculativa: origine e risposta del diritto*, in *Il Diritto dell'Economia*, vol. 25, n. 77 (1/2012), cit., 21, la quale, sul punto, richiama la posizione di M. Onado.