

## **L'agenda Draghi, la questione sovranazionale e il Gattopardo di Bruxelles\***

GIOVANNI GUERRA\*\*

---

**Keywords:** Elezioni; Indirizzo politico; Unione europea; *Governance* economica; Patto di Stabilità e Crescita

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 3 febbraio 2023

### **Suggerimento di citazione**

G. GUERRA, *L'agenda Draghi, la questione sovranazionale e il Gattopardo di Bruxelles*, 1, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università degli studi di Siena.  
Indirizzo mail: [giovanniguerra105@gmail.com](mailto:giovanniguerra105@gmail.com).

È difficile essere sorpresi dal risultato delle elezioni del 25 settembre. Invero, l'*exploit* di Fratelli d'Italia, se non proprio scontato, era quantomeno ampiamente prevedibile. Che le fiammate populiste che hanno incendiato la politica italiana negli ultimi trent'anni costituiscano forme di reazione al sempre più frequente insediamento di «governi tecnocratici» [De Fiores 2021] legati da uno speciale "rapporto di fiducia" con le istituzioni europee [Lupo 2015] non è affatto un mistero. Era quindi piuttosto chiaro che, collocandosi all'opposizione del Governo Draghi, ossia l'esecutivo che più di ogni altro, nel corso della storia costituzionale del nostro Paese, ha incarnato la condizionalità *made in EU*, il partito guidato da Giorgia Meloni avrebbe avuto gioco facile a presentarsi agli occhi dell'elettorato come soggetto alternativo rispetto al resto delle forze politiche, che pressoché *en bloc* avevano votato la fiducia all'ex Presidente della BCE.

Poco importa che questo sia vero o meno, anche se sappiamo bene quanto così non sia. Lo dimostrano le rassicurazioni sulla fedeltà all'euro-atlantismo alle quali ci ha abituato l'attuale Presidente del Consiglio nel corso della campagna elettorale e durante i suoi primi mesi a Palazzo Chigi. Per non parlare delle numerose dichiarazioni volte a rendere manifesto che il nuovo Governo avrebbe lavorato nel solco della continuità con quanto fatto da quello che l'ha preceduto. La manovra di bilancio appena approvata è figlia anche, sia pur non solo, di quella promessa [Volpi 2022].

L'aspetto che più conta, però, è la percezione generale degli elettori. E allora non si può negare che la strategia del centro-sinistra, *rectius*, del suo "socio di maggioranza", il Partito Democratico, abbia contribuito a spianare la strada alla vittoria di Meloni. Potrà pure sembrare un'idea *démodé*, novecentesca diciamo, ma se dietro le preferenze politiche, nonostante identità collettive sempre meno granitiche [Luciani 2001], oggetto, nell'era postmoderna, di un inesorabile processo di frantumazione, si celano ancora ragioni di classe, si comprende facilmente perché il Partito Democratico sia andato incontro ad una *débâcle* di tali proporzioni [De Sio 2018; Floridia 2022].

La scelta di allearsi con le due forze politiche meno sociali e più liberiste presenti in Parlamento, ovverosia Azione, alla fine ritiratasi dalla coalizione, e Più Europa, ha segnato il definitivo distacco dal movimento operaio e, più in generale, dall'intera classe lavoratrice ad opera di quello che è (ma, forse, a questo punto, sarebbe più giusto dire "fu") l'ultimo, o perlomeno il più grande, erede ufficiale della formazione politica, il Partito Comunista Italiano, che a quei soggetti faceva capo. Poi, la decisione di fare propria la fantomatica "agenda Draghi" [Guazzarotti 2022-II], e cioè il proposito di elevare a programma elettorale l'indirizzo politico bruxellesiano fondato sulla scrupolosa attuazione delle *country-specific recommendations*, ha fatto il resto.

La vera novità di queste elezioni è il Movimento 5 Stelle, il quale, ritenuto oramai prossimo all'estinzione, ha invece retto il colpo, ottenendo un risultato di

tutto rispetto. Entrato per la prima volta in Parlamento nel 2013, sfruttando il malessere generato dalle politiche di *austerità* portate avanti dalla “grande coalizione” che aveva sostenuto il *technocratic government* dell'ex commissario per la concorrenza ed il mercato interno Mario Monti, è poi passato per le forche caudine del Governo Draghi, che avrebbe dovuto neutralizzarne la carica popolare e svuotarne il bacino elettorale. Un tentativo di cooptazione finalizzato a preparare il campo al ritorno del «bipolarismo coatto» [Ferrara 2007], vale a dire della c.d. «alternanza tra equivalenti» [Ferrara 1979], *centro-destra* vs *centro-sinistra*, affermatasi in Italia in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht [Manfrellotti 2018]. Stante tale quadro, ad oggi pare essere questa la forza politica che ha impedito il materializzarsi, anche qui da noi, di uno scenario di tipo “polacco” [Borioni 2022]: destra nazional-conservatrice, da un lato, e sinistra liberal-tecnocratica, dall'altro, entrambe funzionali al mantenimento dello *status quo*.

Chissà che allora non possano essere proprio i pentastellati il *sabot* scagliato all'interno del macchinario della «democrazia col pilota automatico» [Guerra 2022]. E questo - si badi bene - nonostante talune evidenti ambiguità. Infatti, va rammentato che il *Recovery and Resilience Facility* di cui al Reg. (UE) 2021/241, ottenuto all'epoca del Governo Conte II, se non è una sottospecie di MES, poco ci manca. È l'interminabile lista di *conditionalities* di cui lo strumento è veicolo [Salmoni 2021-I] ad avvalorare questa interpretazione: la necessaria coerenza dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) sottoposti alla valutazione della Commissione con “le pertinenti sfide e priorità specifiche individuate nell'ambito del Semestre europeo” (art. 17, par. 3), i controlli sul raggiungimento dei “*milestones*” e dei “*targets*”, le temibilissime “misure per collegare il dispositivo ad una sana *governance* economica” (art. 10), giusto per citare le più rilevanti. Che dire? Un «commissariamento *soft*» [Guazzarotti 2022-I] della politica nazionale dal quale non si intravede alcuna via d'uscita.

Sarebbe auspicabile un cambio di rotta della politica italiana in relazione all'Unione europea, che superi la visione “irenica” con cui la classe dirigente nostrana ha finora approcciato la questione sovranazionale [Benvenuti 2016]: sottacendo i difetti della costruzione comunitaria o, addirittura, sfruttandola come «vincolo esterno» [Dyson, Featherstone 1996] attraverso cui “legarsi le mani”, così da rendere possibile il perseguimento di quelle riforme strutturali di marca neoliberale che l'Italia, se non sollecitata, non sarebbe mai stata in grado di realizzare. Un europeismo “polemico”, capace di riabilitare il ruolo dei conflitti sociali [Dani 2012] e, dunque, di classe, finora sapientemente silenziati attraverso l'euro-sistema [Streeck 2015], che proprio nella loro forclusione trova il suo punto archimedeo.

Il primo banco di prova è già stato servito. Trattasi delle linee guida per la revisione del Patto di Stabilità e Crescita presentate dalla Commissione lo scorso 9

novembre. Trascorsi più di due anni dall'attivazione della *general escape clause* per far fronte all'emergenza sanitaria causata dal Covid, rincrebbe dover constatare che quella partorita nelle stanze di Palazzo *Berlaymont* altro non è che l'ennesima proposta di riforma gattopardesca della *governance* economica europea. Mutuando le parole che, nel celebre romanzo di Tomasi di Lampedusa, il giovane Tancredi rivolge allo zio, il Principe di Salina: "se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi". È questo il reale significato da attribuirsi al progetto avanzato.

In breve, anche se sparisce la regola di riduzione del debito al ritmo di un ventesimo all'anno, rimangono inalterati i tanto famigerati quanto insensati vincoli quantitativi contenuti all'interno del Protocollo n. 12 allegato al Trattato di Maastricht, il 3% del rapporto *deficit*/PIL e il 60% del rapporto debito/PIL [Degni, De Ioanna 2015]. Allo stesso tempo, l'apparato sanzionatorio e le relative procedure di *enforcement* si ramificano e diventano più stringenti. Tanto per capirci, mentre si prospetta di conservare nella sua interezza la procedura per *deficit* eccessivo, viene rafforzata quella per contrastare il debito eccessivo, prevedendone l'apertura in via automatica qualora uno Stato membro con un debito considerevole si allontani dall'obiettivo definito in sede europea. Non solo, il percorso di aggiustamento si fa ancora più severo di quanto già non lo sia qualora non venga rispettato il programma di riforme e investimenti negoziato con la Commissione e messo per iscritto all'interno del c.d. *medium term fiscal-structural plan*, che è semplicemente il frutto dell'unione tra gli attuali Programmi di Stabilità e Convergenza e i Programmi Nazionali di Riforma. Da ultimo, non mantenere fede alle "promesse" contenute nel nuovo Piano espone al rischio di vedersi interrompere l'erogazione dei fondi europei, da quelli strutturali a quelli del *Recovery and Resilience Facility*. In definitiva, la solita riproposizione, per dirla con Foucault, di una logica tutta impernata sul «sorvegliare e punire» [Oberndorfer 2014]. La stessa che, del resto, ispira il funzionamento dei PNRR.

Siamo di fronte ad un'altra abile operazione di *maquillage*, dopo quella messa in atto nel corso della pandemia [Salmoni 2021-II], durante la quale è mancato un reale «*hard (institutional) commitment*» [Dani, Menéndez 2020] in favore di soluzioni diverse rispetto al passato. Basti pensare, per esempio, alla (supposta) condizionalità *light* collegata alla *Pandemic Crisis Support Credit Line* del MES. L'art. 136, par. 3, TFUE definisce come "rigorose" le condizioni a cui vengono sottoposti gli Stati membri quando si rivolgono al MES. Un dato complicato da eludere, ancor di più se si tiene a mente la sentenza *Pringle*. Senza contare che è così che recita lo stesso punto 6 del Considerando del Trattato MES, alla pari degli artt. 3 e 12, par. 1. Oltretutto, è davvero piuttosto ingenuo pensare che dei meri atti di *soft law* (se così vogliamo chiamarli), ossia la lettera che i commissari Dombrovskis e Gentiloni hanno inoltrato il 7 maggio 2020 all'Eurogruppo e la dichiarazione rilasciata l'indomani da quest'ultimo, avrebbero potuto da soli

“sterilizzare” quanto previsto dal Reg. (UE) 2013/472, sospendendo dunque l’operatività delle clausole concernenti le missioni ispettive, la possibilità che il *Memorandum of Understanding* iniziale venisse convertito in un programma di aggiustamento macroeconomico e l’eventuale richiesta di adottare misure correttive in caso di sottoposizione a sorveglianza post-programma.

È vero che, tra il 2019 e il 2020, i ministri delle finanze dell’eurozona hanno raggiunto un accordo per riformare il Trattato istitutivo del MES. Tuttavia, al netto della retorica sulla portata innovativa delle modifiche che si intende introdurre, quello che si profila all’orizzonte è, ancora una volta, un intervento cosmetico, visto che nessuno degli inveterati problemi che affliggono il MES è stato risolto; anzi, a ben vedere, sono stati persino esasperati [Chessa 2021-I; Clericetti 2022]. Una riforma volta a salvaguardare, nei suoi tratti essenziali, un rudere dell’euro-crisi, con buona pace, quindi, di quanti sostenevano che, parafrasando Engels, la risposta europea alla pandemia avrebbe relegato il MES “nel museo dell’antichità, accanto alla rocca per filare e all’ascia di bronzo”. L’Italia non ha ancora proceduto alla ratifica, anche se è oramai certo che il Governo guidato da Meloni, abbandonata qualsivoglia velleità sovranista, in ossequio alla linea profondamente “continuista” a cui si è già fatto riferimento, vi provvederà al più presto. Ma è mai possibile che - ed è proprio questo il punto sul quale dovremmo attentamente riflettere - l’attuale «metro di misura del tasso di europeismo» [Napoletano 2023] degli attori in campo sia dato dalla riconferma di uno strumento che, a dispetto del nome, non è governato dal diritto eurounitario (*sic!*) e che deve la propria fama al virulento processo di *debellatio* patito dalla Grecia allorché le è stato imposto di ricorrervi?

Ad ogni modo, onde evitare equivoci, non si creda che il *Next Generation EU* sia la rivoluzione a cui in molti hanno fatto riferimento, intravedendovi il segnale di un «cambio di paradigma» [Fabbrini 2021] da parte dell’Unione europea sul piano dell’integrazione fiscale. Il tanto chiacchierato *Hamiltonian moment* è soltanto una chimera. La mutualizzazione del debito, preludio all’unificazione fiscale e, dunque, all’unità politico-statale, è ben altra cosa [Chessa 2021-II]. Per giunta, non è di certo questa la prima occasione in cui la Commissione ha contratto prestiti sul mercato dei capitali per conto dell’Unione europea [Tosato 2021].

In conclusione, l’augurio è che qualcuno si decida finalmente ad adoperarsi per “rottamare” Maastricht [Barba, D’Angelillo, Lehndorff, Paggi, Somma 2016], assieme alla federazione interstatale hayekiana eretta attraverso l’Unione economica e monetaria [Chessa 2016]. Ma come fare? Una soluzione ci sarebbe, se davvero si vuole provare a sospingere il cammino comunitario verso i lidi del costituzionalismo democratico-sociale: “de-costituzionalizzare” la *governance* economica europea [Dani 2022]. Procedere cioè alla decodificazione delle *policies* neoliberiste scolpite nei Trattati, operando un *downgrade* a livello di fonti, così da lasciare al diritto secondario la definizione degli obiettivi da perseguire.

Detto altrimenti, almeno (tentare di) scalfire la «gabbia di acciaio» [Ryner 2015] entro la quale è stato costretto l'indirizzo politico sovranazionale, dimodoché questo possa estrinsecarsi senza dover obbligatoriamente seguire un'unica direzione predeterminata. Purtroppo, però, come si è provato a ricostruire, le ricette per il prossimo futuro non sembrano differire più di tanto da quelle sperimentate fino a qui. A dominare incontrastata è ancora la filosofia del *There Is No Alternative* [Wilkinson 2021], quasi che l'Unione europea si fosse davvero trasformata in un «dispositivo irriformabile» [Somma 2021].

### **Bibliografia:**

Barba A., D'Angelillo M., Lehndorff S., Paggi L., Somma A. (2016), *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, DeriveApprodi.

Benvenuti M. (2016), *Libertà senza liberazione. Per una critica della regione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Borioni P. (2022), *La questione sociale dimenticata. Al voto con la prospettiva polacca*, in [www.strisciarossa.it](http://www.strisciarossa.it), 8 agosto.

Chessa O. (2016), *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene.

Chessa O. (2021-I), *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, pp. 203 – 207.

Chessa O. (2021-II), *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio, Persona e Comunità*, n. 1, pp. 96 – 122.

Clericetti C. (2022), *Come rendere utile l'orribile MES*, in [www.micromega.net](http://www.micromega.net), 21 febbraio.

Dani M. (2012), *Rehabilitating Social Conflicts in European Public Law*, in *European Law Journal*, Volume 18, No. 5, pp. 621 – 643.

Dani M. (2022), *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, pp. 630 – 634.

Dani M., Menéndez A.J. (2020), *Le prime risposte dell'Unione europea alle conseguenze economiche della crisi Covid-19*, in *BioLaw Journal*, Special Issue, n. 1, pp. 527 – 539.

Dyson K., Featherstone K. (1996), *Italy and EMU as a 'Vincolo esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, Vol. 1, Issue 2, pp. 272 – 299.

De Fiores C. (2021), *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, pp. 36 – 87.

De Ioanna P., Degni M. (2015), *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, Castelvecchi.

De Sio L. (2018), *Il ritorno del voto di classe, ma al contrario (ovvero: se il PD è il partito delle élite)*, in <https://cise.luiss.it/cise/2018/03/06/il-ritorno-del-voto-di-classe-ma-al-contrario-ovvero-se-il-pd-e-il-partito-delle-elite/>, 6 marzo.

Fabbrini F. (2021), *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna.

Ferrara G. (1979), *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Democrazia e diritto*, n. 4-5, pp. 513 – 541.

Ferrara G. (2007), *Il bipolarismo coatto*, in *Il Ponte*, n. 3, pp. 19 – 31.

Florida A. (2022), *PD: un partito da rifare?*, Roma, Castelvecchi.

Guazzarotti A. (2022-I), *L'Unione europea, il debito pubblico e il commissariamento soft dei partiti nazionali*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 4 febbraio.

Guazzarotti A. (2022-II), *Draghi: ieri, oggi, domani*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 23 luglio.

Guerra G. (2022), *La presidenza Mattarella, l'Unione economica e monetaria e il "vincolo esterno" alla forma di governo*, in Paris D. (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 57 – 76.

Luciani M. (2001), *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in Zanon N., Biondi F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, pp. 109 – 118.

Lupo N. (2015), *I "governi tecnici" nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventesimo secolo*, n. 36, pp. 9 – 37.

Manfredi R. (2018), *Potere economico e costituzione materiale*, in *Rivista AIC*, n. 3, pp. 1 – 7.

Napoletano P. (2023), *MES, ineluttabile destino?*, in [www.centroriformastato.it](http://www.centroriformastato.it), 23 gennaio.

Oberndorfer N. (2014), *A New Economic Governance through Secondary Legislation? Analysis and Constitutional Assessment: From New Constitutionalism, via Authoritarian Constitutionalism to Progressive Constitutionalism*, in Bruun N., Lörcher K., Schömann I. (eds.), *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford – Portland, Hart Publishing, pp. 25 – 54.

Ryner M. (2015), *Europe's Ordoliberal Iron Cage: Critical Political Economy, the Euro Area Crisis and its Management*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2, pp. 275 – 294.

Salmoni F. (2021-I), *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam.

Salmoni F. (2021-II), *La riforma del Patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, pp. 46 – 85.

Somma A. (2021), *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità nel dritto*, n. 1, pp. 1 – 5.

Streck W. (2015), *Heller, Schmitt and the Euro*, in *European Law Journal*, Vol. 21, No. 5, pp. 361 – 370.

Tosato G.L. (2021), *Debito comune: NextGeneration non è il primo*, LUISS Policy Brief n. 7, 12 aprile.

Volpi A. (2022), *Continuità con Draghi, poco debito ed elogio all'evasione: la "manovra" Meloni*, in *www.altreconomia.it*, 23 novembre.

Wilkinson M.A. (2021), *Authoritarian Liberalism and the Transformation of Modern Europe*, Oxford, OUP.