

Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro

Olivia Pini

Le recenti crisi che l'Europa ha attraversato paiono mostrare un'evoluzione nell'ordine di valori alla base dell'azione dell'Unione; se in occasione della crisi economico-finanziaria 2007-2008 la concessione di misure di sostegno, presupponendo una distinzione fra Stati virtuosi e non virtuosi, era condizionata rigidamente al mantenimento di una stabilità meramente monetaria anche a costo del fallimento dei Paesi più duramente colpiti, le transizioni attraverso le crisi successive, ed in particolare le più recenti emergenze pandemica e bellica, hanno evidenziato con forza sempre crescente l'attenzione prestata dalle istituzioni alla stabilità sociale dell'Unione, nel perseguimento di un'autentica solidarietà socio-economica e di una piena integrazione fra Stati e fra popoli europei.

1. Premessa

C'è un nuovo concetto ricorrente nella narrazione che l'attualità propone nel discorso sull'Europa, ed è indubabilmente quello di solidarietà¹.

Di Europa solidale si parla ormai con disinvolta costanza sin da quando la crisi pandemica pare aver in parte allentato la sua stretta e gli Stati del mondo hanno iniziato la loro paziente opera di ritorno alla normalità

¹ A riprova di quanto affermato basti considerare che esso ricorre per ben 11 volte nelle 23 pagine del recente discorso sullo stato dell'Unione 2022 pronunciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen a Strasburgo il 14 settembre 2022, consultabile in www.ec.europa.eu. La solidarietà, come si approfondirà *infra*, sembra dunque emergere come un valore orientante ed un obiettivo "a tutto campo" delle politiche dell'Unione, a partire dalla risposta alla guerra russo-ucraina sino alle strategie per la tutela ambientale e le energie alternative (c.d. *Green Deal* europeo) nonché alla gestione dei flussi migratori, secondo una prospettiva del tutto inedita; particolarmente interessante è il riferimento della Presidente alla necessità di introdurre la solidarietà tra generazioni tra i principi dei Trattati (p. 21 del Discorso).

sociale, politica ed economica; eppure, nonostante tale concetto sembri ormai entrato nel linguaggio comune quale indefettibile attributo dell'integrazione europea, esso segna in realtà nel processo di formazione di una Unione di Stati europei orientati al futuro, almeno a parere di chi scrive, una svolta dogmatica ed ideologica assai significativa.

Segna, in altre parole, l'avvento di una breccia nell'ordine di valori alla stregua dei quali l'Europa era originariamente e idealmente sorta, attraverso la quale nuovi obiettivi e nuovi principi vanno affermandosi nella coscienza comune europea, o forse semplicemente, dopo essere rimasti per lungo tempo pressoché quiescenti, riemergono alla superficie e vengono oggi percepiti come condivisi e prioritari.

Si è soliti affermare che l'Uomo rivela autenticamente sé stesso in special modo dinanzi alle avversità, e così può forse evidenziarsi la parabola di tendenziale mutamento che ha coinvolto l'Unione europea proprio osservando l'atteggiamento delle istituzioni dinanzi ai molti momenti di *crisi* che si sono succeduti dall'inizio degli anni Duemila: crisi economico-finanziarie, crisi socio-sanitarie, crisi politiche. A ben vedere, volendo utilizzare un paradigma interpretativo ormai saldamente radicato nella narrazione moderna, si potrebbe affermare che proprio tali crisi, nel rispetto del significato autentico ad esse *etimologicamente* attribuibile, sono state l'occasione per un ripensamento profondo delle radici proprie dell'Unione europea e per un tentativo di ri-fondazione della stessa su basi nuove, anche al fine di accrescerne la legittimazione democratica dinanzi ai popoli e ai cittadini degli Stati membri².

Non solo. Queste stesse crisi hanno altresì contribuito all'acquisizione di una ulteriore, essenziale consapevolezza, ossia quella per cui la dimensione degli eventi che hanno condotto al periodico ritorno di momenti di tensione o torsione va inevitabilmente oltre i confini dei singoli Stati, assumendo sempre più una portata (almeno) europea ove non addirittura globale, di pari passo con la dimensione dei più rilevanti fenomeni che

² Il termine *crisi*, infatti, deriva come è noto dal sostantivo greco *krisis*, che ha il significato di *discernimento, scelta*, discendente a sua volta dal verbo *krino*, ossia *distinguo, separo*. Esso rappresenterebbe perciò, etimologicamente, un momento di decisione forte, di periodizzazione tra un prima e un dopo e, in senso ancor più lato, un'occasione ed una opportunità di trasformazione.

interessano istituzioni e società³. Affinché l'Europa possa dunque presentarsi capace di un'azione unitaria di fronte a simili accadimenti, mostrando di potersi misurare con gli altri grandi complessi politico-istituzionali del mondo – si pensi agli Stati Uniti o alla Cina – essa dovrà necessariamente potenziare gli strumenti che rafforzano la coesione ordinamentale interna e, quale indispensabile antecedente logico-giuridico, i legami valoriali che uniscono tra loro non soltanto gli Stati ma le diverse popolazioni.

2. *L'Europa di fronte alle crisi*

Come poc'anzi anticipato, sembra possibile evidenziare un mutamento nella risposta europea alle situazioni *lato sensu* critiche che hanno attraversato nell'ultimo decennio i confini dell'Unione europea; un differente approccio istituzionale che sottende – forse – un nuovo ordine di valori e di priorità all'interno del contesto europeo.

2.1 *Prima crisi economico-finanziaria (2007-2008): debito come colpa?*

A riprova di ciò si possono ripercorrere tre fondamentali e diverse tappe. Si pensi, in primo luogo, alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008: come è ben noto, essa ha avuto origine come crisi bancaria, ma è ben presto divenuta crisi dei debiti sovrani per effetto del tentativo degli Stati di fornire sostegno e liquidità agli istituti di credito in difficoltà; in tale frangente, i Paesi caratterizzati da una più virtuosa gestione del proprio debito – Germania *in primis* – hanno preteso l'imposizione di rigide condizionalità, nella forma di stringenti condizioni di *austerità*, per la concessione di aiuti economici agli Stati membri più duramente colpiti, anche a costo di provocarne il fallimento. L'esempio più eclatante è senza dubbio quello rappresentato dal commissariamento della Grecia

³ Si pensi, solo per esemplificare, a fenomeni come la rivoluzione digitale, il cambiamento climatico, l'immigrazione, la lotta al terrorismo internazionale, per governare e/o fronteggiare i quali diviene indispensabile una azione coordinata e una sincronica univocità delle iniziative da intraprendere da parte degli Stati nazionali, così da rendere efficaci le politiche (comuni) perseguite.

In tal senso si rammenta come sia stata definita "globalizzazione" unilateralmente negativa quella che ha coinvolto interi settori e fenomeni quali affari, crimine o terrorismo senza che ad essa si accompagnasse una speculare globalizzazione delle istituzioni politiche e giuridiche in grado di farvi fronte: cfr. Z. BAUMAN, *Paura liquida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 120 ss., p. 168 ss.

attraverso l'organismo della *Troika*, ma anche altri Paesi, tra cui l'Italia, si sono trovati ad affrontare le difficoltà discendenti dall'aumentato rischio di insolvenza, dalla crescente sfiducia da parte dei mercati finanziari e dal conseguente significativo aumento degli interessi dovuti sui titoli del debito pubblico nazionale, con un aggravamento della propria già difficile situazione di bilancio⁴.

Non solo. Nel decennio seguente alla crisi, molti degli Stati più colpiti hanno conosciuto un profondo arretramento delle garanzie sociali, spesso conseguente alle riforme strutturali necessariamente adottate e al consistente taglio della spesa pubblica⁵: ne costituiscono esempi di particolare rilievo l'indebolimento del diritto al lavoro, l'aumento del tasso di disoccupazione, la sospensione dei diritti di contrattazione collettiva, l'abbassamento del salario minimo, l'imposizione di tagli ingenti alla tutela pensionistica⁶. Quanto detto dimostra come, fors'anche per ragioni connesse ad un retaggio di tipo ideologico-culturale che ne-

⁴ Uno degli originari limiti istituzionali dell'Unione europea era appunto quello per il quale, pur avendo gli Stati mantenuto nella propria titolarità le singole politiche di bilancio, avevano viceversa messo in comune la politica monetaria: ciò ha comportato, da un lato, la mancanza di un meccanismo di ultima istanza che potesse garantire la solvibilità di un singolo Stato in caso di crisi e, dall'altro, la debolezza dei meccanismi istituzionali con cui garantire l'obiettivo di finanze pubbliche sane da parte dei Paesi membri. Sul tema v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 107 ss.

⁵ Si veda in proposito, con particolare riguardo al caso greco, il Rapporto *Downgrading Rights: the cost of austerity in Greece*, pubblicato da FIDH – Fédération Internationale pour les Droits Humains e HLHR – Hellenic League for Human Rights, Atene, 18 dicembre 2014, in www.fidh.org. Cfr. anche G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 3, 2015, www.democraziaesicurezza.it; A. GAJARDONI, *Dieci anni di austerità: la Grecia in preda all'economia disumana*, *Il Bo live* – Università di Padova, 10 ottobre 2018, in www.ilbolive.unipd.it.

⁶ Tali riflessioni rimandano al ben noto tema, assai dibattuto, dei diritti finanziariamente condizionati, tra i quali spiccano naturalmente i diritti sociali: in argomento, tra i molti, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, p. 51 ss.; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, p. 79 ss.; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2012; più di recente sul tema si v. M. LUCIANI, *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"* (tratto dalla relazione al LXIII Convegno di Varenna *La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti* – Varenna, 21-23 settembre 2017), in *Rivista Corte dei Conti*, 1-2, 2018. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di spesa pubblica cfr. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016.

gli ordinamenti discendenti dall'etica protestante identifica i concetti di *debito* e di *colpa*⁷, di fronte ad un primo impreveduto *shock* di tipo asimmetrico la preoccupazione più stringente delle istituzioni europee e di alcuni Stati membri particolarmente "forti" sia stata quella di evitare una propagazione degli effetti negativi della crisi alle economie virtuose, mantenendo una netta distinzione tra queste ultime e quelle a più alto rischio, nonostante ciò significasse un profondo arretramento delle tutele, in assenza di misure di sostegno da parte dell'Europa, nei Paesi assoggettati a rigide politiche di contenimento della spesa.

Non v'è dubbio che un simile atteggiamento non rimandi al paradigma della solidarietà, ma confermi tutt'al più come all'inizio degli anni Duemila, poco dopo il repentino abbandono del progetto di Costituzione europea, le basi dell'Unione poggiassero ancora in prevalenza solidamente su quei valori di stabilità economico-finanziaria, ed in particolare monetaria, che ne erano stati all'origine sin dalla sua primigenia fondazione.

2.2 La crisi economica del 2010-2011: primi passi verso una più coesa integrazione economica

Un primo tendenziale mutamento del *modus operandi* delle istituzioni europee può peraltro registrarsi già a distanza di pochi anni, ed in particolare quando nel biennio 2010-2011 si verifica una seconda fase di crisi economica conseguente ad un lungo periodo di tensioni sui mercati; in quell'occasione, pur trovandosi per espressa previsione nor-

⁷ È ben noto, infatti, come nella lingua tedesca il medesimo vocabolo *Schuld/Schulden* designi al contempo il debito e la colpa; è proprio tale «cultura della colpa» ad attribuire al concetto materiale di non virtuosa condotta economico-finanziaria una connotazione latamente morale, con ciò spiegandosi almeno in parte le rigidità dell'atteggiamento della Germania dinanzi alle crisi dei debiti sovrani all'interno dell'Eurozona, in contrapposizione alla «cultura della vergogna» che caratterizza i Paesi cattolici-latini; nonostante si tratti di aspetti semantici, invero, è stato autorevolmente sostenuto come il linguaggio sia «il custode dell'archeologia dei concetti sepolti dalle civiltà». Cfr. in tal senso L. BRUNI, *Il gran peso delle parole. Debito e colpa, Europa e nostro domani*, articolo comparso sul quotidiano *Avvenire*, 31 marzo 2020. Sul tema si v. anche S. RONCHEY, «Debito» uguale «colpa». *Quella parola unica che separa i tedeschi dal mondo greco*, articolo comparso sul quotidiano *Repubblica*, 8 luglio 2015; M.V. LO PRETE, «Schuld», *debito e colpa secondo i tedeschi? La versione di Varoufakis?*, articolo comparso sul quotidiano *Il Foglio*, 20 aprile 2015.

mativa⁸ nell'impossibilità materiale di fornire aiuto ai singoli Stati, onde non incoraggiare pratiche di *moral hazard* da parte di questi ultimi, la Banca centrale europea opta per una condotta di attivo contrasto alla crisi, varando un consistente programma di acquisto illimitato di titoli di Stato sul mercato secondario (*Outright Monetary Transactions*)⁹. Esso fu preceduto, come è ben noto, dall'annuncio di inequagliata forza mediatica del «*whatever it takes*» da parte del Presidente della BCE Mario Draghi, e fu ritenuto compatibile con i Trattati in quanto decisione di politica *monetaria* e non di politica *fiscale*, quest'ultima, come detto, restando riservata alla competenza nazionale.

Il mutamento evidenziato in questa occasione nell'ordine delle priorità e dei valori perseguiti dall'Europa sul piano istituzionale, a ben vedere, si inserisce nel più ampio quadro delle riforme in atto nello stesso periodo e riguardanti la *governance* economica europea, iniziate proprio al termine del primo decennio degli anni Duemila e proseguite sino al 2014 nel segno di un crescente coordinamento a livello sovranazionale delle politiche di bilancio nazionali¹⁰; l'Europa pare aver preso maggiore consapevolezza, dopo gli accadimenti precedenti e le gravi conseguenze di questi ultimi sulle economie nazionali, di quanto sia essenziale una

⁸ L'art. 123 TFUE, comma 1, vieta infatti «(...) 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 (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali».

⁹ Si precisa, per completezza, che l'acquisto sul mercato secondario si riferisce a titoli già in circolazione, a differenza di quello sul mercato primario che concerne l'asta per i titoli al momento della loro emissione.

¹⁰ Muovono in questa direzione, ad esempio, l'attivazione del semestre europeo, per il coordinamento proceduralizzato delle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell'Eurozona; la nuova sorveglianza macroeconomica e finanziaria introdotta mediante i due pacchetti di misure denominati *Six Pack* (regolamenti UE nn. 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177/2011, direttiva UE n. 2011/85/UE) e *Two Pack* (proposte di regolamenti sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri e sul monitoraggio e valutazione dei progetti di bilancio nazionali per correggere eventuali disavanzi eccessivi); il c.d. *Fiscal Compact*, Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione europea, firmato il 2 marzo 2012, il quale prescrive non solo la regola del pareggio di bilancio ma anche la predisposizione da parte degli Stati di un percorso di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL.

risposta unitaria e coesa dell'Unione a fenomeni di portata ampia e globale, anche se di tipo asimmetrico.

Non è un caso che proprio a partire dal 2010 sia stato introdotto per la prima volta il nuovo meccanismo denominato dapprima EFSF, *European Financial Stability Facility*, e dotato di carattere temporaneo, ma destinato poi ad evolvere nel definitivo Meccanismo Europeo di Stabilità (MES); come è noto, quest'ultimo raccoglie significative risorse da destinare ai Paesi in difficoltà finanziarie, ed anche in tal caso opera condizionatamente a rigorosi piani di ristrutturazione dei conti pubblici, ma a differenza degli interventi precedenti sembra in questo strumento prevalere la componente solidale e non meramente emendativa della relativa funzione.

La crescente attenzione alla coesione tra Stati membri e al mutuo intervento in caso di dissesto finanziario, superando le originarie resistenze a sussidiare le reciproche debolezze, permane anche successivamente: nel periodo 2015-2018 la BCE, solidamente rafforzata nel suo ruolo protagonista della *governance* economica dell'Eurozona, vara un nuovo programma di acquisto di titoli di debito pubblico e di titoli privati degli Stati membri¹¹, denominato APP, *Asset Purchase Programme*, ma più noto come *Quantitative Easing*¹². In questa fase, tuttavia, nonostante una significativa evoluzione degli strumenti di integrazione europea, sembra essere ancora lontano un reale progetto di mutualizzazione del debito pubblico fra i singoli Stati dell'Europa, pur da più parti auspicato

¹¹ Il modello di simili interventi è rappresentato dalle misure adottate dalla Federal Reserve americana in occasione della crisi finanziaria del 2007; si segnala in proposito che non vi è stata pacifica unanimità sulla compatibilità con le norme dei Trattati di tali politiche della Banca centrale, in alcuni casi ritenute al limite dello sconfinamento nelle scelte di politica fiscale degli Stati membri; sul punto, tuttavia, la risposta della Corte di giustizia (dell'UE), sollecitata in sede di questione pregiudiziale, è stata per lo più univoca nel senso della piena compatibilità: cfr., *ex multis*, CGUE, causa C-62/14, *P. Gauweiler e altri c. Deutscher Bundestag* e CGUE, Grande Camera, causa C-439/17, *Heinrich Weiss e altri*.

¹² Appare piuttosto critico su tale intervento F. MERUSI, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, in *Lo Stato*, 13, 2019, p. 283 ss., a parere del quale con il *Quantitative Easing* i titoli di debito emessi dai singoli Stati sono stati utilizzati principalmente (ed impropriamente) per supplire alla perdita di redditività della intermediazione bancaria dovuta alla riduzione dei tassi d'interesse, finendo per alterare parzialmente l'economia reale perché finalizzati al finanziamento degli Stati e non delle imprese.

quale necessario presupposto di una autentica unione monetaria¹³; inoltre, gli interventi ricordati restano pur sempre circoscritti all'ambito di azione economico-finanziaria dell'Unione europea, quale riflesso della corrispondente natura delle crisi alle quali essi hanno tentato di porre rimedio, e pur rivelandosi una base importante per gli sviluppi futuri non stimolano ancora la riflessione sul metodo "integrato" al di fuori di tale ambito.

Ciò conferma che quello dell'Unione europea è prevalentemente un *civilian power*, espressione di quella che è stata autorevolmente definita una «forza gentile»¹⁴, o per meglio dire di un ordine armonico piuttosto che di un ordine conflittuale. D'altronde, anche i fondatori dell'Europa avevano previsto che essa sarebbe stata forgiata dalle sue stesse crisi e sarebbe risultata, nel tempo, la somma delle soluzioni trovate per risolvere queste ultime¹⁵.

2.3 Pandemia ed emergenza sanitaria: l'integrazione europea si sposta verso i diritti sociali

Può senz'altro affermarsi che sia stata la recente crisi pandemica l'occasione per l'Europa per ripensare i valori fondanti della propria azione come mai prima; la rapidità estrema e la devastante *vis* con la quale l'emergenza Coronavirus si è abbattuta sul mondo intero ha portato alla luce preoccupazioni e priorità inedite, condizionando diritti, tutele e stili di vita che sino a quel momento parevano saldamente acquisiti ed intangibili¹⁶.

¹³ Nell'originario progetto di Unione europea, infatti, si stabilì la mera "convergenza" dei debiti pubblici e non la loro vera e propria unione (Protocollo n. 12 del Trattato di Maastricht); in argomento cfr. ancora F. MERUSI, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, cit., p. 278 ss., il quale sottolinea che anche storicamente, nella formazione del Regno d'Italia, l'annessione politica delle singole entità locali fu necessariamente preceduta dall'accoglienza dei relativi debiti pubblici. Sugli stessi temi v. altresì, Id., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Utet, 2013.

¹⁴ Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

¹⁵ Il riferimento, ovviamente, è alla frase pronunciata da J. MONNET nel 1974 e riportata in Id., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976 (trad. it. *Cittadino d'Europa: 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978).

¹⁶ Su questo aspetto dell'emergenza sanitaria, ed in particolare sulla legittimità (e legittimazione) delle limitazioni imposte, si è confrontata tutta la miglior dottrina costituzionalistica; nell'impossibilità di dare conto in maniera esauriente del dibattito, ci si limita a rinviare, tra i

Durante gli anni della pandemia il carattere economico-finanziario delle crisi precedentemente analizzate si è saldato in uno stretto legame con quello sociale, evidenziandosi come gli Stati tradizionalmente connotati da una meno virtuosa gestione del debito sovrano abbiano di fatto mostrato difficoltà molto maggiori a garantire tutela socio-assistenziale e sanitaria, e con ciò rivelandosi il carattere in ultima istanza asimmetrico della predetta crisi; per porre rimedio all'emergenza in atto, dunque, necessariamente diverse rispetto al passato dovevano essere le misure da adottare, e al tempo stesso caratterizzate dalla medesima eccezionalità rispetto all'evento che le rendeva urgenti ed indispensabili.

La necessità di far fronte al significativo aumento del fabbisogno di risorse nel settore socio-sanitario ed assistenziale, in uno con l'arresto quasi integrale delle attività economiche in tutti o quasi gli Stati dell'Europa, ha indotto le istituzioni europee a ridimensionare il valore della stabilità (meramente) economico-monetaria in favore di un più ampio rilievo, tra i fini del vincolo di integrazione europea, assegnato alla salvaguardia dei sistemi sociali dei singoli Paesi.

Proprio in questa direzione, come è noto, muovono le misure straordinarie adottate per far fronte agli effetti della pandemia mediante la convergenza dei sistemi nazionali europei, sintetizzabili nella condivisione tanto del debito causato dall'emergenza quanto del finanziamento dei piani di ripresa dei singoli Stati; ciò è stato fatto, da un lato, attraverso l'aumento dell'acquisto dei titoli di Stato da parte della Banca centrale europea e, dall'altro, attraverso piani di più lungo orizzonte temporale

molti, a L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, aggiornato al 5 maggio 2020; F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 19 maggio 2020; M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 28 aprile 2020; V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020, 15 aprile 2020; M. LUCIANI, *L'italia ai tempi del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; C. TRIPODINA, *La Costituzione ai tempi del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1, 2020, p. 95 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, 18 marzo 2020; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020. Si veda anche l'intervista rilasciata a Radio Radicale da F. LANCHESTER, *Emergenza coronavirus: sospensione dei diritti*, 6 marzo 2020, reperibile in www.radioradicale.it.

quali il programma SURE¹⁷, *State supported short-time work*, per attenuare i rischi di disoccupazione e, soprattutto, il pacchetto *Next Generation EU* (NGEU), che prevede l'emissione di debito comune europeo¹⁸.

Si tratta a ben vedere di misure nelle quali emerge, come mai prima d'ora, un'Europa solidale che agisce secondo paradigmi più di coesione che di divisione, impegnandosi a favorire in special modo i Paesi che più degli altri hanno sofferto lo *shock* pandemico¹⁹; il mutamento, rispetto al passato, pare evidente e tangibile. Inoltre la differenza non risiede solo nel mezzo (titoli di debito comune per sussidiare le perdite dovute all'emergenza sanitaria), ma anche nel metodo e nelle finalità delle richiamate misure: sotto il primo profilo, ci si limita a ricordare come il pacchetto NGEU prevedesse la stesura di singoli Piani di ripresa e resilienza nazionali redatti secondo linee guida comuni²⁰ e dunque come tessere di un unico mosaico integrato; sotto il secondo aspetto, non va dimenticato che gli *eurobond* si caratterizzano per tassi di interesse complessivamente più bassi dei titoli nazionali, oltre che per una credibilità/qualità percepita assai alta, cosicché sarebbe proprio la solidarietà tra i Paesi membri a garantirne la stabilità²¹.

¹⁷ Lo strumento, come noto, consente temporaneamente ai Paesi di ottenere dall'Unione un prestito finanziario di rilevante entità, conseguito tramite garanzie da parte degli Stati membri: esso è finalizzato a fronteggiare gli aumenti della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione, consentendo in concreto alle imprese una riduzione dell'orario di lavoro dei propri dipendenti onde non essere forzate a licenziarli. In tema O. FONTANA, *SURE: l'Unione Europea vicina ai lavoratori*, 19 maggio 2020, in www.csfederalismo.it.

¹⁸ Attraverso i richiamati interventi, come è noto, l'Unione ha previsto l'inedita emissione sui mercati globali di *eurobond*, utili al finanziamento di prestiti per gli Stati membri e destinati a finalità ed obiettivi comuni oggetto di ampia convergenza a livello comunitario; sul punto si tornerà *amplius*, ma è opportuno sin da ora sottolineare come difesa comune, energia, transizione digitale, inclusione sociale, sicurezza alimentare siano solo alcuni dei "beni pubblici europei", che rappresentano le grandi sfide di *policy* per l'Europa del futuro, a cui potrebbero essere utilmente destinate le nuove risorse finanziarie a disposizione: in tema cfr. l'efficace sintesi di R. BRUNETTA, *Nuovo debito europeo per beni pubblici comuni: la strada per fare grande l'Europa*, intervento al Festival dell'Economia 2022, pubblicato sul quotidiano *Il Sole 24 Ore*, 29 maggio 2022.

¹⁹ Le riflessioni qui riportate sono in parte mutuata da F. BRUNI, *Next Generation EU: un debito comune per affrontare la crisi*, 16 aprile 2021, www.ispionline.it.

²⁰ A riprova di una crescente attenzione delle istituzioni europee per l'integrazione anche *sociale*, si ricordano, tra le predette linee guida per i PNRR, l'economia verde e digitale, l'istruzione, la ricerca, le politiche giovanili.

²¹ L'appetibilità degli strumenti di debito emessi sul mercato dalla Banca centrale, come da più parti opportunamente evidenziato, non discende solo dall'utilizzo di diversi strumenti e tec-

A conferma dell'importanza fondamentale delle predette misure in chiave di crescente integrazione europea, non va dimenticato che la connessione di NGEU con il c.d. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 consente di leggere le scelte del presente nell'orizzonte futuro di un ampliamento permanente, o almeno periodico, delle politiche di bilancio comuni per tutta l'UE. Simili riflessioni evocano inevitabilmente l'ambizioso auspicio per l'acquisizione di una maggior capacità fiscale dell'Unione, mediante imposte e titoli di debito propri, così da poter finanziare iniziative, programmi e obiettivi politici transnazionali a tutela di quelli che possono definirsi *beni pubblici europei*, e far fronte in modo efficiente ai c.d. *shock asimmetrici*, rafforzando al contempo la solidarietà fra Stati.

3. Europa unita e solidale? Prospettive attuali

A far emergere come urgente la necessità di politiche comuni più capillari e pervasive, peraltro, ha certamente contribuito la più recente crisi che ha colpito, seppur indirettamente, l'Europa, ossia quella bellica: è assai significativo in tal senso che il conflitto sia sorto ai confini dell'Unione e abbia avuto quale tacito ed inespresso presupposto proprio il desiderio di altri Paesi esterni di condividere l'ordine di valori e il nucleo culturale, politico e di principio comune a quelli europei e in generale occidentali. L'erompere della guerra alle porte dell'Europa, oltre ovviamente a rilanciare il tema di una politica di sicurezza e difesa comune, ha infatti a sua volta indotto le istituzioni e gli Stati membri ad interrogarsi sulla propria volontà di riconoscersi in quel nucleo valoriale condiviso e di fornire una risposta comune e coesa, spostando lo scontro (anche) su un piano ideologico come battaglia per la vittoria del modello di democrazia

niche di finanziamento in combinazione tra loro, ma anche dalla comunicazione riservata agli *stakeholders*, particolarmente aperta e trasparente: cfr. in tal senso R. BRUNETTA, *Nuovo debito europeo per beni pubblici comuni: la strada per fare grande l'Europa*, cit. Il legame fra trasparenza e *accountability*/fiducia era stato più volte evocato anche nel periodo dell'emergenza sanitaria: per un approfondimento sul tema si v. E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, 26 aprile 2020, in www.anticorruzione.it.

europea²² sull'autoritarismo²³; questo processo ha finito per condurre ad iniziative mai adottate in precedenza e all'emergere di un ideale di coesione e solidarietà che oggi, come detto in apertura, domina in modo indiscusso il dibattito sull'Europa²⁴. Per riuscire ove in passato avevano fallito i progetti di integrazione dall'alto, tramite l'accoglimento di una formale Costituzione europea all'esito di un processo gestito in primo luogo dalle istituzioni, sono stati determinanti i momenti di crisi che l'Europa ha attraversato, a conferma che il nucleo comune di valori che guidano gli Stati membri è da sempre presente e radicato nelle coscienze nazionali e attende solo di essere riconosciuto come tale²⁵.

²² È noto infatti come di democrazia non esista un solo modello, ma ne esistano all'opposto molteplici: per approfondire si v. S. FABBRINI, *Politica comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2008; v. anche M. CAVINO, *Democrazie, autocrazie e Stato di diritto nell'Unione Europea*, Lettera AIC 10, 2022, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²³ Cfr. il già citato *Discorso sullo stato dell'Unione 2022*, pp. 2-3. Particolare rilievo, in tal senso, attribuisce la Presidente della Commissione all'efficienza delle iniziative europee adottate per fronteggiare la guerra, sottolineandone il carattere di risposta «unanime, decisa ed immediata», assai più tempestiva rispetto a quanto accaduto tanto nella crisi finanziaria del 2007-2008 (per la quale, si ricorda, sono occorsi «anni per giungere a soluzioni durature») quanto in occasione dell'emergenza pandemica, pur essendo in quel caso «bastate poche settimane». Evidenzia all'opposto le criticità di tali iniziative (invio di armi all'Ucraina, sanzioni e misure restrittive), forse eccessivamente ossequiose ai «desiderata» degli Stati Uniti, auspicando invece un maggior spazio per le relazioni diplomatiche, per garantire una pace duratura, F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo Stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, 21 settembre 2022, in *Federalismi.it*, p. 3.

²⁴ Assai significativa, in questa prospettiva, è anche la recente risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022, con la quale si è evidenziato un rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione europea, già peraltro anticipata nei contenuti dalla precedente risoluzione del 12 settembre 2018; in tema si v. ancora M. CAVINO, *Democrazie, autocrazie e Stato di diritto nell'Unione europea*, cit., ove si sottolinea come in forza dell'art. 2 del Trattato UE il metodo democratico sia uno dei valori fondanti dell'Unione, ancorché vada necessariamente considerato insieme ad altri ed in particolare al rispetto dei principi dello Stato di diritto.

Se il riferimento formale alla solidarietà nella narrazione istituzionale appare certamente costante, non manca tuttavia chi nota come non si mostri altrettanto zelo nel sottolineare le tragiche conseguenze economiche delle sanzioni applicate alla Russia su cittadini ed imprese d'Europa: v. ancora F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo Stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, cit., p. 9.

²⁵ Con linguaggio volutamente enfatico, parla in proposito U. VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2022*, cit., p. 2, di riemersione, attraverso la crisi bellica, della «forza interiore dell'Europa».

Ulteriore banco di prova dell'intervenuto mutamento di prospettiva istituzionale è indubbiamente la ancor più recente crisi energetica, anch'essa sorta quale forse più rilevante conseguenza del conflitto russo-ucraino²⁶: anche in questo caso si tratta di uno *shock* formalmente simmetrico ma destinato in realtà ad impattare in modo difforme gli Stati membri che possiedono margini di bilancio notevolmente differenti. L'aiuto ed il sostegno da prestare alle attività produttive e ai cittadini, infatti, ove concesso in via autonoma dai singoli Paesi dovrebbe e potrebbe dipendere dalle capacità di indebitamento di ciascuno di essi; proprio a questo proposito, è stato opportunamente osservato come tali margini, per essere considerati equi, non dovrebbero in realtà essere determinati in base ad un mero dato numerico, ma tenere conto anche di scelte di politica energetica fatte in passato che possono avere ricadute sull'intera Europa, quali ad esempio gli investimenti infrastrutturali o il minor debito di emissioni a effetto serra proprio di ogni singolo Stato membro: ciò dimostra come tendano ad essere superate, rispetto al passato, le rigide categorizzazioni tra Stati virtuosi e non o le loro radicali contrapposizioni, a favore di un dibattito maggiormente oggettivato su ogni tema che implichi convergenza fra aspetti economico-finanziari e sociali²⁷.
Le complessità fenomeniche di cui questo nuovo ordine di pensiero ha consentito di prendere consapevolezza, inoltre, impongono di fornire risposte *solidali*, attraverso una sempre crescente *mutualizzazione* degli strumenti adottati a livello europeo, gli unici in grado di far fronte in

In direzione analoga sembra inoltre muovere il nuovo regime introdotto dal Regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea (regolamento EU, Euratom, 2020/2092 del 16 dicembre 2020) che consente all'Unione di adottare misure di "salvaguardia" (es. sospensione dei pagamenti o rettifiche finanziarie) ove violazioni dello Stato di diritto rischino di ledere gli interessi finanziari della stessa: afferma infatti il considerando n. 6 che «Sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto [*rule of law*] è essenziale per la tutela degli altri valori essenziali sui quali si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani».

²⁶ A parere di alcuni interpreti, in realtà, il conflitto avrebbe solo accelerato e/o amplificato un processo già da tempo avviato di aumento dei prezzi di materie prime e risorse energetiche: in tal senso, v. F. BASCONE, *La crisi dell'energia*, 15 settembre 2022, in *centroriformastato.it*.

²⁷ Non mancano tuttavia autorevoli opinioni contrarie, tra le quali spicca S. CESARATTO, *Le conseguenze sociali dell'economia di guerra in Europa*, 14 maggio 2022, in *www.fuoricollana.it*, il quale giunge sino ad affermare che «la solidarietà politica, e dunque economica, fra le diverse nazioni che compongono l'UE non ci sarà».

modo efficiente alle crisi attuali e del futuro, evitando al contempo la frammentazione del mercato interno e contrastando il rischio di volatilità dei mercati²⁸: in tale direzione sembrerebbe andare, ad esempio, la trasformazione delle misure provvisorie adottate per contrastare l'emergenza sanitaria in meccanismi stabili e permanenti di sostegno equo in caso di crisi²⁹.

4. *Integrazione europea e nuovo ordine di valori*

Il percorso rapidamente ricostruito disegna una trama dai numerosi profili ancora aperti ed incompiuti, ma consente forse di trarre qualche (necessariamente provvisoria) conclusione, cercando di individuare le prospettive più rilevanti per il futuro.

Non v'è dubbio che sia progressivamente emerso, attraverso le crisi e le turbolenze che hanno attraversato l'Europa negli ultimi due decenni, un nucleo valoriale maggiormente improntato in senso solidale e solidaristico che permea il vincolo tra gli Stati membri, funzionale ad una crescente integrazione; sembrano in questo senso destinate al graduale superamento le tendenze tanto ad interpretare il debito pubblico dei singoli Paesi come fattore rigidamente divisivo tra ordinamenti virtuosi e ordinamenti meno virtuosi, quanto ad interpretarne il connotato distintivo secondo il binomio colpa/vergogna, contrapponendo i Paesi di tradizione protestante a quelli di tradizione mediterraneo-cattolica.

Ne deriva, forse, anche una conseguente evoluzione ideologica dell'Europa attuale, la quale da Unione politico-monetaria va oggi in misura crescente trasformandosi in un'Unione di valori comuni, ponendo così le basi di una sempre più autentica unione tra i popoli: per assumere un ruolo primario e non subalterno tra gli altri grandi interlocutori mondiali, infatti, l'Europa deve saper mostrare se stessa come un'Unione di Stati

²⁸ Qualche dubbio sul carattere solidale di alcune misure adottate per fronteggiare la recente crisi energetica, tra cui *in primis* il regolamento 24 giugno 2022, che modifica i regolamenti UE 2017/1938 e CE 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas, esprime L. HANCHER, *The new gas storage Regulation: a solution or a stop-gap?*, 6 luglio 2022, in www.eublog.eu.

²⁹ Sull'idea di Europa giusta e solidale, e sulla necessità di una risposta comune alle crisi, si v. di recente la lettera di P. GENTILONI e T. BRETON, pubblicata sul quotidiano *Il Corriere della Sera* il 3 ottobre 2022, con il titolo *Gentiloni e Breton e i 200 miliardi della Germania sulle bollette*: «Serve una risposta europea comune e solidale».

che sanno realmente convivere, riconoscendosi l'uno nell'altro, affinché ognuno di essi possa vivere in pienezza e capacità il reciproco intreccio. Per questo diviene essenziale che le risorse si concentrino per la maggior parte su interessi evolutivi a lungo termine, lasciando da parte la massimizzazione del guadagno individuale a breve termine; e pur tuttavia, le più recenti vicende che hanno visto protagonisti i Paesi Bassi nelle speculazioni sul mercato del gas³⁰ dimostrano che simili itinerari non sono né pienamente condivisi né, a maggior ragione, oggetto di percorsi lineari o ininterrotti.

Quanto però sembra più opportuno evidenziare nella attuale tendenza è il passaggio, all'interno dell'Unione europea, dalla ricerca della mera stabilità economico-monetaria quale obiettivo unico e primario, all'acquisizione di spazio crescente da parte di una stabilità anche sociale all'interno degli Stati membri. Ciò è frutto, forse, anche di un complessivo ripensamento dell'impostazione propria del capitalismo di mercato, dal quale si è compreso che non possono essere del tutto pretermesse le tutele, l'etica, la solidarietà sociale; ma essenziali a tale passaggio sono state indubbiamente anche le crisi europee degli ultimi anni, le quali hanno evidenziato in modo ormai innegabile l'urgenza di politiche comuni, finanziate attraverso spese comuni, e indirizzate al perseguimento di obiettivi comuni e alla tutela/promozione di beni pubblici comuni: molti di questi sono già stati menzionati in questa sede, in quanto già inclusi nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, ma si ricordano ad esempio le strategie di transizione digitale ed ecologica, il comparto infrastrutturale, le politiche di difesa comune, l'inclusione sociale, l'introduzione di un bilancio comune, di tributi europei e di capacità fiscale diretta e propria dell'Unione. Quanto sembra maggiormente acquisito rispetto al passato, in questa prospettiva, è l'essenzialità della cessione di parte della sovranità residua per ottenerne in cambio l'aiuto dell'Europa, secondo ideali

³⁰ È ben noto, infatti, come l'Olanda si sia sempre opposta ad ogni intervento calmieratore del mercato europeo del gas mediante l'introduzione di un massimale di prezzo (c.d. *price cap*), poiché essa gestisce nel proprio territorio l'*hub* di riferimento europeo sul prezzo del gas, il TTF (*Title Transfer Facility*, con sede ad Amsterdam) con carattere di mercato finanziario e dunque connotato in senso fortemente speculativo; grazie ad esso, in evidente controtendenza con il resto dell'Europa, l'Olanda registra costanti *surplus* commerciali nello scambio con l'estero. In tema v. l'efficace sintesi di F. FUBINI, *Crisi del gas, perché l'Olanda ci sta guadagnando (e non vuole un tetto ai prezzi)*, articolo comparso sul quotidiano Il Corriere della Sera, 27 agosto 2022.

e paradigmi di coesione e solidarietà, affinché queste ultime non restino parole vuote ma si riempiano di un autentico vincolo d'integrazione sociale oltre che politico-finanziaria.

Pare opportuno in ogni caso segnalare che integrazione non significa certamente accentramento delle decisioni o pretermissione delle peculiarità nazionali e locali: anzi, è di particolare interesse segnalare che in seno all'Europa sia costituito un Comitato europeo delle Regioni con funzioni consultive, impegnato a svolgere un ruolo politico significativo soprattutto nell'ottica di avvicinare l'Unione ai cittadini, accrescendone la legittimazione; l'esistenza stessa di tale organo, ed il suo coinvolgimento primario in recenti iniziative di grande rilievo istituzionale³¹, mostra come l'apporto anche delle singole realtà territoriali sia oggi sentito come fondamentale per adattare le scelte di *policy* alle specificità delle condizioni su cui esse andranno a ricadere, nell'ottica della flessibilità, della sussidiarietà e della democraticità delle decisioni³². D'altronde, è risaputo che l'armonia, anche in ambito musicale, presuppone la diversità degli strumenti.

In risposta alle tendenze del recente passato, caratterizzate dall'emersione di correnti marcatamente sovraniste in molti dei Paesi membri, pare quindi essersi rinnovata la spinta ad una crescente integrazione europea, proprio per effetto delle molte crisi che hanno finito per tramutarsi in

³¹ Si ponga mente, in particolare, alla recente Conferenza sul futuro dell'Europa, conclusasi il 9 maggio 2022 e durata circa un anno; il Comitato europeo delle Regioni ha preso parte a tale evento attraverso la partecipazione attiva dei suoi esponenti tanto al Comitato esecutivo quanto alla sessione plenaria della Conferenza, rappresentando gli interessi delle realtà territoriali sui rilevanti temi oggetto di consultazione. In tal senso si rammenta infatti che gli enti locali e regionali sono coinvolti significativamente nell'attuazione e implementazione delle politiche europee in tema, ad esempio, di cambiamento climatico e ambiente (attuazione delle misure di mitigazione, incentivazione di condotte nel segno della sostenibilità), di salute (organizzazione e prestazione dei servizi sanitari sul territorio, gestione di operatori e strutture), di giustizia/sviluppo sociale e riduzione delle disuguaglianze, di promozione degli scambi (commercio, sicurezza, gestione dei flussi migratori, cooperazione internazionale), di trasformazione digitale, di tutela dei diritti fondamentali, promozione della democrazia e dei principi dello Stato di diritto. Per una più ampia disamina sul punto si v. il report *La Conferenza sul futuro dell'Europa e il ruolo delle regioni e delle città dell'UE*, in www.cor.europa.eu.

³² Tanto l'emergenza sanitaria quanto la risposta umanitaria al conflitto bellico russo-ucraino hanno infatti dimostrato come l'efficacia della reazione europea nei periodi di crisi non dipenda soltanto dalle istituzioni ma anche, in misura non trascurabile, dall'apporto delle regioni e città dell'Europa, a prescindere dalle relative dimensioni.

preziose opportunità, secondo il loro significato più autentico³³; quanto ricordato sembra dunque sottendere e presupporre la nozione di un nuovo ordine interno, necessario per l'ordine dei fini che convergono verso il fine comune: così l'Unione potrà divenire realmente una molteplicità ordinata, con nuove forme di coesione sociale che facilitino il rafforzamento dei legami comuni alla civiltà occidentale, rivitalizzati da nuove forme di cooperazione, più attente alle utilità profonde del domani³⁴. Essa potrà forse divenire così il paradigma di una umanità europea più compiuta, non solo espressione di razionalità, calcolo o spinta degli Stati ad una esasperata competitività, ma del desiderio di ciascuno di essi di essere riconosciuto al pari degli altri, abbandonando l'autoreferenzialità per interpretare i doveri di solidarietà come opportunità: d'altronde, la lezione dei grandi maestri della scienza economica è che le autentiche pietre angolari dell'economia di mercato non coincidano con l'interesse personale, ma siano all'opposto il mutuo vantaggio e la reciprocità³⁵. Sembra dunque in atto una svolta, ossia quella che pone l'Unione di fronte all'urgenza di dotarsi di un nuovo assetto di *governance* che le consenta di giocare un ruolo assai più decisivo nella riconfigurazione in atto delle relazioni interne ed esterne (contro le posizioni egemoniche pretese da alcuni Stati membri e contro la posizione subalterna dell'Europa nel suo complesso rispetto alle grandi potenze internazionali); i principi di solidarietà, reciprocità e sussidiarietà, come nuovo ordine di

³³ Già nel passato meno recente, come è noto, era emersa l'idea (o l'ammonimento) secondo cui sarebbe stato necessario superare il dogma della sovranità perfetta, risiedendo il paradigma ottimale nel vincolo e nella interdipendenza fra Stati, non nella sovranità degli stessi: cfr. in tal senso L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, lettera al quotidiano il Corriere della Sera, 28 dicembre 1918, ora in L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 29 ss. Sul tema dei sovranismi, v. di recente P. BEGHI (a cura di), *Ripensare il sovranismo. Dalla pandemia a una nuova Europa*, Cesena, Historica, 2021; S. ROMANO, *L'epidemia sovranista. Origini, fondamenti e pericoli*, Milano, Longanesi, 2019.

³⁴ In argomento v. Z. BAUMAN, *Oltre le nazioni. L'Europa tra sovranità e solidarietà*, Roma-Bari, Laterza, 2019, il quale sottolinea come le strade dell'integrazione politica e della solidarietà paneuropea siano le niche percorribili per la sopravvivenza dell'Europa.

³⁵ Così si esprimono nelle loro teorie autorevoli economisti come A. Smith, A. Genovesi, D. Ricardo, V. Pareto e A. Sen, esponenti di un modello diffuso alle origini della scienza economica, per il quale l'economista era essenzialmente uno studioso dello sviluppo, della pubblica felicità, dei grandi temi del benessere e della crescita civile e umana. Sul tema si veda, in particolare, A.K. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010, ed in generale gli studi dell'Autore in tema di *welfare economics*.

valori, agevolano ovviamente tale svolta anche se di essi ancora traspare il carattere imperfetto.

Se per molti interpreti, dunque, uno degli interrogativi più complessi del momento attuale è quello che concerne la direzione impressa al futuro dello Stato³⁶, a seguito della sua repentina ritirata alla fine del Novecento e del suo successivo ritorno in epoca più recente, alla luce di quanto ricostruito possiamo forse dire che, se si terrà fede alle premesse (e promesse) sin qui tracciate, esso non potrà che coincidere con l'Europa del Futuro.

³⁶ Particolarmente suggestivi sono gli scenari proposti per il futuro dello Stato nazionale, per effetto della contrapposizione tra la spinta alla divisione dell'umanità in Stati nazionali sovrani e quella alla crescente interdipendenza delle relazioni umane, da K. SUTER, *Il futuro dello Stato nazionale nell'era della globalizzazione*, in *The Federalist*, 3, 2008, p. 199 ss.: ad un primo scenario denominato *Stato stazionario*, nel quale si manterrebbe in sostanza la struttura attuale di base dello Stato nazionale, si affiancano lo *Stato mondiale*, nelle diverse forme di Stato federalista, funzionalista e populista, in cui la *governance* evolverebbe in senso globale, il c.d. «*Earth inc.*», scenario conseguente alla decadenza dello Stato nazionale in cui il denaro diverrebbe la misura di ogni relazione, accrescendo l'influenza delle grandi multinazionali, ed infine lo *Stato selvaggio*, anch'esso dominato dal potere del denaro ma in un contesto di pervasivo disordine sociale ed economico.