



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2021

**Piano Marshall, *Recovery Fund*  
e il *containment* americano  
verso la Cina.  
Condizionalità, debito e potere**

di Fiammetta Salmoni

EDITORIALE SCIENTIFICA

# PIANO MARSHALL, *RECOVERY FUND* E IL *CONTAINMENT* AMERICANO VERSO LA CINA. CONDIZIONALITÀ, DEBITO E POTERE

*Fiammetta Salmoni*

Professore ordinario in Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi Guglielmo Marconi

SOMMARIO: 1. PIANO MARSHALL E RICOSTRUZIONE ECONOMICA NEL SECONDO DOPO GUERRA: SUSSIDI E PRESTITI, PIANI NAZIONALI, CONTROLLI, CONDIZIONALITÀ, REVOCA DELL'ASSISTENZA FINANZIARIA; 2. ATLANTISMO, EUROPEISMO E *COVERT OPERATIONS*; 3. L'IMPERIALISMO AMERICANO ALL'OMBRA DEL PIANO MARSHALL; 4. IL *RECOVERY FUND* È IL PIANO MARSHALL DEL TERZO MILLENNIO? SUSSIDI E PRESTITI, PNRR, CONTROLLI ESTERNI E SOSPENSIONE DEGLI AIUTI SOVRANAZIONALI. IL RITORNO DEL "VINCOLO ESTERNO" COME STRUMENTO DI POLITICA INTERNA; 5. BANCHIERI E TECNOCRATI: LA *LONGA MANUS* DEL VINCOLO ESTERNO E IL CREPUSCOLO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA; 6. LE CONDIZIONALITÀ DEL *RECOVERY FUND* COME VINCOLI ESTERNI. IL POTERE DEI CONTROLLORI ESTERNI: ECA, UE e TROIKA TRA CONDIZIONALITÀ E DEBITO; 7. DEBITO PUBBLICO E DEBITO PRIVATO, DEBITO BUONO E DEBITO CATTIVO: SUA MAESTÀ IL DEBITO; 8. IL RECOVERY PLAN ITALIANO: RISORSE INSUFFICIENTI, ORTODOSSIA NEOLIBERALE, MICRO INTERVENTI E RIDIMENSIONAMENTO DEL RUOLO DEL PARLAMENTO; 9. TIRANDO LE SOMME. *RECOVERY FUND* E PIANO MARSHALL: SIMILITUDINI E DIFFERENZE; 10. GLI STATI UNITI, LA "NUOVA" ALLEANZA CON L'UNIONE EUROPEA E LA POLITICA DEL *CONTAINMENT* NEI CONFRONTI DELLA CINA; 11. DALLA CINA DEL PRIMO DISCORSO ALL'ONU NEL 1974 ALLA SUA ASCESA COME SUPERPOTENZA MONDIALE. L'IMPOSSIBILE CONVIVENZA CON GLI STATI UNITI; 12. LA POLITICA AMERICANA DEL *CONTAINMENT* VERSO IL CELESTE IMPERO. IL NEOATLANTISMO E IL NUOVO PIANO MARSHALL: IL *BUILD BACK BETTER WORLD*; 13. GLI ALTALENANTI RAPPORTI DELLA CINA CON L'UNIONE EUROPEA E IL TENTATIVO AMERICANO DI FARLA ADERIRE AL *CONTAINMENT* DEL B3W. LO SCGLIO DELLA GERMANIA; 14. IL "MOMENTO" PER COSTRUIRE L'EUROPA: UN'OCCASIONE MANCATA.

*Quando in seguito a una pestilenza il genere umano viene distrutto allora periscono insieme ogni industria e ogni arte; quando poi dai semi superstiti col passare del tempo risorgono gli uomini e si riuniscono in società è inevitabile che chi si distingue per forza fisica e per ardimento, prevalga e domini.*

Polibio, Le Storie, VI, 5

## 1. Piano Marshall e ricostruzione economica nel Secondo dopoguerra: sussidi e prestiti, Piani nazionali, controlli, condizionalità, revoca dell'assistenza finanziaria

«Non ho bisogno di ricordare a voi signori che la situazione del mondo è molto seria. (...) Penso che una delle difficoltà sia che il problema è di una tale enorme complessità che la stessa quantità di fatti presentata al pubblico dalla stampa e dalla radio rendono estremamente difficile per l'uomo della strada farsi una chiara idea della situazione (...) Il rimedio consiste nel rompere il circolo vizioso e nel ripristinare la fiducia degli europei nel futuro economico dei loro paesi e dell'Europa tutta»<sup>1</sup>.

Un discorso importante, significativo, toccante, che preannuncia la necessità di porre in essere un programma efficace ed efficiente per risollevare gli Stati europei dalla situazione di dissesto socio-economico-finanziario in cui si trovano. Un discorso che potrebbe essere stato pronunciato dalla presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen quando, nel maggio 2020, ha annunciato la nascita del *Next Generation UE*, ormai noto ai più come *Recovery Fund*<sup>2</sup>.

Invece, questo discorso, pur con le notevolissime similitudini lessicali percepibili sin dalle sue prime battute, non è affatto quello che la Presidente von der Leyen ha esposto in occasione del “varo” del *Recovery Fund*, bensì quello che nel 1947 pronunciò l'allora Segretario di Stato americano George Marshall davanti ad un'aula gremita della Harvard University, in un assolato pomeriggio di giugno, grazie al quale fu avviato il percorso che portò di lì a pochi mesi all'approvazione del c.d. Piano Marshall<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr., *Remarks by the Honorable George C. Marshall, Secretary of State, at Harvard University on June 5, 1947*, in *Foreign Relations of the United States, 1947, Vol. III, The British Commonwealth; Europe*, Washington, 2018, 298-299 (la traduzione è di chi scrive).

<sup>2</sup> Con il beneplacito della cancelliera tedesca Angela Merkel, che ha consentito all'emissione di obbligazioni sovranazionali da parte della Commissione a condizione che ciò avvenisse nel rispetto dei Trattati, quindi, senza alcuna mutualizzazione del debito. Cfr., Comunicazione della Commissione, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final.

<sup>3</sup> In dottrina, ex plurimis, A.S. MILWARD, *The reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, London & New York, 2005, 69 ss.; F. ROMERO, *Gli Stati Uniti in Italia: il Piano Marshall e il Patto atlantico*, in *Storia dell'Italia repubblicana, I, La costruzione*

Con esso i vincitori d'oltreoceano della Seconda guerra mondiale invitavano gli Stati europei ad accordarsi su di un progetto di ricostruzione economica al quale avrebbero elargito un ingente sostegno finanziario (anche sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto)<sup>4</sup>.

Come noto, l'offerta americana fu immediatamente accolta, nella successiva Conferenza di Parigi per la Cooperazione economica europea, del 12 luglio 1947, da 16 Paesi europei<sup>5</sup> che, per rispondere alla richiesta degli USA di "unirsi" per quantificare la complessiva richiesta di aiuti<sup>6</sup>, crearono il *Committee for European Economic Cooperation* (CEEC) e così, dopo varie vicissitudini, il 2 aprile 1948, il Congresso americano approvò il *Foreign Assistance Act*, il cui Titolo I, denominato *Economic cooperation act*, assurse alla sua fama mondiale con il nome di *European Recovery Program* (d'ora in avanti anche ERP), vero e proprio piano per la ricostruzione economica del Vecchio continente<sup>7</sup>.

---

della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni Cinquanta, Torino, 1994, 231 ss.; M.J. HOGAN, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe. 1947-1952*, New York, 1987, 43 ss.; R. GUALTIERI, *Piano Marshall, commercio estero e sviluppo in Italia. Alle origini dell'europeismo centrista*, in *Studi Storici*, 1998, 853 ss.

<sup>4</sup> Che il Piano Marshall non fosse «una sorta di riproposizione o di aggiornamento degli interventi previsti dall'UNRRA – *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* –», lo sostiene A. LEONARDI, *L'Italia e il Piano Marshall*, in *Nuova Rivista Storica*, 2006, 384.

<sup>5</sup> La conferenza di Parigi è ricordata anche come la "Conferenza dei sedici", cui si aggiunsero la Germania dell'ovest e il Territorio libero di Trieste.

<sup>6</sup> «It is already evident that, before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government. It would be neither fitting nor efficacious for this Government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all European nations». Così, *Remarks by the Honorable George C. Marshall*, op. loc. cit.

<sup>7</sup> La legge chiamata *The Foreign Assistance Act* fu approvata il 3 aprile 1948 e includeva l'*Economic Cooperation Act of 1948* (Title I); il *Greek-Turkish Assistance Act of 1948* (Title III); il *China Aid Act of 1948* (Title IV) e l'*International Children's Emergency Fund Assistance Act of 1948* (Title II). Si veda, J.J. JOSEPH, *European Recovery and United States Aid*, in *Science and Society*, 1948, 293 ss., in part. 360 ss.

Esso, della durata di quattro anni<sup>8</sup>, prevedeva che gli Stati Uniti avrebbero fornito agli Stati europei un'assistenza finanziaria sotto forma di sussidi a fondo perduto (principalmente sotto la forma di aiuti alimentari, materie prime, materiali per l'industria, ecc.) e, in ridottissima misura, di prestiti a tassi agevolati a lungo termine, a condizione che ciascun Paese presentasse un proprio Piano per la ricostruzione economica – nel quale avrebbe anche dovuto illustrare come avrebbe speso gli stanziamenti americani –, da armonizzarsi con quello di tutti gli altri Stati europei, per poi essere accolto nell'ERP<sup>9</sup>.

Tutti i Piani nazionali sarebbero stati inviati all'*Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica* (OECE), costituita nel 1948<sup>10</sup>, un'Istituzione di natura tecnocratica, finalizzata all'approvazione e al coordinamento dei diversi Piani degli Stati europei che sarebbero dovuti confluire nell'ERP<sup>11</sup>, il quale, a sua volta, sarebbe stato gestito da un'agenzia governativa americana, l'*Economic Cooperation Administration* (d'ora in avanti anche ECA)<sup>12</sup>. Quest'ultima, istituita al fine di controllare e approvare i progetti contenuti nei Piani nazionali e di verificarne l'efficiente esecuzione, aveva anche il potere di «porre fine alla fornitura di assistenza o adottare altre azioni correttive»<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Dal 1° aprile 1948 al 30 giugno 1952, ma a causa della guerra di Corea terminò, con un anno di anticipo, a metà del 1951.

<sup>9</sup> Per il nostro Paese fu presentato il “Piano Quadriennale di Ricostruzione per l'Italia”. Sul punto, C. ESPOSITO, *Il Piano Marshall. Sconfitte e successi dell'amministrazione Truman in Italia*, in *Studi storici*, 1996, 70.

<sup>10</sup> L'OECE, praticamente l'erede della CEEC, fu istituita dalla Convenzione per la cooperazione economica europea firmata a Parigi il 16 aprile 1948 e ratificata con la legge 4 agosto 1948, n. 1107, recante la *Ratifica ed esecutorietà degli Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948*. In dottrina, F. PETRINI, *Preludio al grande mercato? Un bilancio storiografico dell'esperienza dell'OECE (1948-1960)*, in *Memoria e Ricerca*, 2003, 51 ss.; A.S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe*, cit., 146 ss.; P. GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris, 1994, 50 ss.; D. BARBEZAT, *The Marshall Plan and the Origin of the OEEC*, in R.T. GRIFFITHS (a cura di), *Explorations in OEEC History*, Paris, 1997, 33 ss.; R. VENTRESCA, *Prove tecniche d'integrazione. L'Italia, l'Oece e la ricostruzione economica internazionale (1947-1953)*, Milano, 2017, 49 ss.; G. SAVARESE, *Note sulla «ricostruzione» in Italia*, in *Quaderni storici*, 1977, 255 ss.

<sup>11</sup> Art. 12, Trattato istitutivo OECE. In dottrina, si veda il bel saggio di A. SOMMA, *Il governo delle condizionalità. Dal Piano Marshall all'Unione europea*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 433 ss.

<sup>12</sup> Su cui, H.B. PRICE, *The Marshall Plan and Its Meaning*, New York, 1955, 71 ss.

<sup>13</sup> Cfr., Sec. 105, lett. a, *Economic cooperation act of 1948*.

nei confronti di qualsiasi Paese partecipante ogni qualvolta non avesse ottemperato alle obbligazioni assunte negli accordi bilaterali e multilaterali sottoscritti con gli USA ai fini della fruizione dell'assistenza finanziaria oppure quando il suo operato si fosse disallineato con le condizionalità previste per l'accesso ai fondi del Piano Marshall ovvero, infine, quando «a causa delle mutate condizioni», l'assistenza non fosse più stata coerente con l'interesse nazionale degli Stati Uniti<sup>14</sup>.

L'ECA operava su tre diversi livelli: nella propria sede centrale, a Washington DC, dove aveva continui scambi di informazioni con la *Joint Committee on Foreign Economic Cooperation*<sup>15</sup>, con il *National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems* (il c.d. NAC, un comitato interministeriale istituito con gli accordi di Bretton Woods per coordinare le politiche estere statunitensi) che aveva il compito di gestire finanziariamente i denari dell'ERP<sup>16</sup> e il *Public Advisory Board* (un organo di consulenza composto da tecnici altamente qualificati)<sup>17</sup>.

Vi erano, poi, uno *Special Representative* dell'ECA a Parigi presso la sede dell'OECE<sup>18</sup> e delle *Special mission for economic cooperation* istituite nelle singole capitali europee dei Paesi che avrebbero beneficiato dei fondi dell'ERP<sup>19</sup>.

Insomma, un controllo molto stringente da parte degli Stati Uniti

---

<sup>14</sup> Cfr., Sec. 118, *Economic cooperation act of 1948*. In dottrina, L. TREZZI, *Articolazione organizzativa e cenni di amministrazione del Piano Marshall in Italia*, in A. COVA (a cura di), *Il dilemma dell'integrazione*, Milano, 2008, 456. Sull'applicazione del Piano Marshall in Italia, *ex plurimis*, C. SPAGNOLO, *La stabilizzazione incompiuta. Il Piano Marshall in Italia (1947-1952)*, Roma, 2001, *passim*; F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, 2010, 79 ss.

<sup>15</sup> Una Commissione bicamerale incaricata di monitorare i programmi di assistenza economica degli Stati Uniti ai Paesi beneficiari e di esaminare i progressi raggiunti nell'esecuzione e amministrazione di tali programmi. Si veda Sec. 124, lett. b, *Economic cooperation act of 1948*.

<sup>16</sup> Cfr., Sec. 106, *Economic cooperation act of 1948*.

<sup>17</sup> Cfr., Sec. 107, *Economic cooperation act of 1948*.

<sup>18</sup> Cfr., Sec. 108, *Economic cooperation act of 1948*.

<sup>19</sup> Cfr., Sec. 109, *Economic cooperation act of 1948*. Sul punto, F. PARRI, *L'ERP in Italia*, Roma, s.d., ma 1948, 11, che aggiunge «Il compito delle Missioni americane per la Cooperazione Economica, inviate in ognuno dei Paesi europei dell'ERP è di collaborare con i Governi presso i quali sono accreditate e di prestar loro, se richieste, la propria consulenza. Perché la loro opera possa riuscire di effettivo giovamento alla ricostruzione, esse sono composte di esperti. nei vari rami della produzione, del credito, della finanza, del lavoro» (*ivi*, 12).

che erogavano gli aiuti, effettuato sia a livello centrale, sia attraverso *audit*, monitoraggi e ispezioni posti in essere mediante propri emissari all'interno dei Paesi destinatari degli aiuti stessi<sup>20</sup>.

L'*Economic cooperation act*, inoltre, prevedeva che – dopo l'accettazione di ciascun Piano nazionale da parte dell'ECA – lo Stato europeo richiedente l'assistenza finanziaria avrebbe dovuto sottoscrivere un accordo con il governo degli Stati Uniti contenente gli impegni assunti nei suoi confronti e le condizionalità da rispettare per ricevere i fondi messi a disposizione nell'ambito dell'ERP, subordinati, *in primis*, all'obbligo di istituire un'organizzazione permanente volta all'integrazione e alla collaborazione tra Stati europei<sup>21</sup>.

Negli accordi bilaterali il singolo Stato europeo accettava di sottostare alle condizionalità previste dall'ERP impegnandosi, tra le altre cose, a promuovere la produzione industriale e agricola attraverso progetti specifici approvati dall'ECA, ad «adottare le misure finanziarie e monetarie necessarie per stabilizzare la sua moneta, fissare o mantenere un tasso di cambio valido, ad equilibrare il suo bilancio pubblico il più presto possibile e, in generale, a ristabilire o mantenere la fiducia nel suo sistema monetario»<sup>22</sup>, a incrementare il commercio internazionale riducendo le barriere al libero scambio di merci e servizi, a fornire agli Stati Uniti le merci di cui avesse avuto bisogno, e così via<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Cfr., C. ESPOSITO, *Il Piano Marshall*, cit., 71.

<sup>21</sup> Cfr., Sec. 115, lett. b, *Economic cooperation act of 1948*, che disponeva: «The provision of assistance under this title results from the multilateral pledges of the participating countries to use all their efforts to accomplish a joint recovery program based upon self-help and mutual cooperation as embodied in the report of the Committee of European Economic Cooperation signed at Paris on September 22, 1947, and is contingent upon continuous effort of the participating countries to accomplish a joint recovery program through multilateral undertakings and the establishment of a continuing organization for this purpose». L'accordo tra l'Italia e gli Stati Uniti fu sottoscritto il 28 giugno 1948 e ratificato con la *Legge 4 agosto 1948, n. 1108. Ratifica ed esecutorietà dell'Accordo di cooperazione economica fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America, concluso a Roma il 28 giugno 1948*.

<sup>22</sup> Cfr., Sec. 115, lett. b, punto 2, *Economic cooperation act of 1948*.

<sup>23</sup> Cfr., Sec. 102, lett. b, *Economic cooperation act of 1948*, ai sensi del quale, l'ERP doveva servire a «Furnishing material and financial assistance to the participating countries in such a manner as to aid them, through their own individual and concerted efforts, to become independent of extraordinary outside economic assistance within the period of operations under this title, by: (1) promoting industrial and agricultural production in the participating countries; (2) furthering the restoration or maintenance of the soundness of European currencies, budgets, and finances; and (3) facili-

L'ECA avrebbe deciso unilateralmente ed in base alle proprie esclusive valutazioni la somma di denaro da destinare al singolo Paese richiedente suddividendola tra sussidi a fondo perduto e prestiti<sup>24</sup>.

I sussidi a fondo perduto avrebbero assunto la forma di forniture gratuite di grano e materie prime per le industrie (carbone, petrolio grezzo, cotone, rame, ferro e acciaio) fertilizzanti, medicinali rari (penicillina, streptomina, estratto di fegato, insulina, plasma sanguigno) e di macchinari per impianti industriali<sup>25</sup>.

Ogni Stato avrebbe venduto al proprio interno nella valuta nazionale i beni materiali inviati dagli Stati Uniti ed il ricavato sarebbe confluito in un "Fondo di contropartita", il c.d. "Fondo Lire"<sup>26</sup>, le cui risorse dovevano essere, a loro volta, investite in infrastrutture e servizi secondo un piano concordato fra il governo nazionale e l'ECA che aveva un potere di veto sul loro uso<sup>27</sup>. I prestiti, invece, erano concessi

---

tating and stimulating the growth of international trade of participating countries with one another and with other countries by appropriate measures including reduction of barriers which may hamper such trade». Si veda, sul punto, P. MISTURA, *Abbiamo bisogno di un Piano Marshall?*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 16 aprile 2020, 2, che parla di "indubbia generosità" degli Stati Uniti nei confronti dell'Europa.

<sup>24</sup> Cui si aggiunsero in un secondo momento gli aiuti condizionati. Questo tipo di aiuti era «volto a stimolare il commercio intraeuropeo era regolato dall'accordo di pagamento intraeuropeo (siglato nel 1948 e rinnovato nel 1949). Come già visto tale accordo non risolse il problema dell'inconvertibilità delle valute né fu in grado di rilanciare il commercio intraeuropeo fino all'istituzione della *European Payments Union*». Così, F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., 80.

<sup>25</sup> Cfr., F. PARRI, *L'ERP in Italia*, cit., 11.

<sup>26</sup> Su cui, M. DE CECCO, *Note sugli sviluppi della struttura finanziaria nel dopoguerra*, in ID., *Saggi di politica monetaria*, Milano, 1968, 35 ss.; nonché L. EINAUDI, *Uno scritto inedito. Sul cosiddetto fondo lire*, in P. CIOCCA, E. TUCCIMEI (a cura di), *Annali della Fondazione Luigi Einaudi*, vol. XXV, Torino 1991, 473 ss.; F. COTULA, *Introduzione. La riconquista della stabilità. Tra sviluppo e vincolo esterno (1946-1963)* e J.C. MARTINEZ OLIVA, M.L. STEFANI, *Dal Piano Marshall all'Unione europea dei pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea*, entrambi in F. COTULA (a cura di), *Stabilità e sviluppo negli anni cinquanta. 1. L'Italia nel contesto internazionale*, Roma-Bari, 2000, risp. 31 ss. e 111 ss.; C. SPAGNOLO, *La polemica sul «Country Study», il fondo lire e la dimensione internazionale del Piano Marshall*, in *Studi Storici*, numero monografico dal titolo *Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)*, 1996, 93 ss.

<sup>27</sup> Cfr., J.C. MARTINEZ OLIVA, *L'Italia, il Piano Marshall e l'Unione europea dei pagamenti*, in *Nuova storia contemporanea*, 2005, 115 ss.; F. PARRI, *L'ERP in Italia*, cit., 16-17, dove spiega "Tutte queste merci sono state fornite gratuitamente. Il Governo italiano le ha poste in vendita (in Italia, n.d.a.) a prezzi ridotti e col ricavo delle vendite ha costituito il «Fondo Lire» (una specie di grande forma di risparmio nazionale),



per l'acquisto di macchinari e attrezzature negli Stati Uniti a condizioni particolarmente vantaggiose<sup>28</sup>.

## 2. Atlantismo, europeismo e *covert operations*

La ricostruzione storica “ortodossa” vuole che il Piano Marshall abbia rappresentato l'argine posto dagli Stati Uniti al totalitarismo comunista, capitanato dall'Unione sovietica, la quale cercava di espandere la propria zona di influenza dalla Turchia al Medio oriente, all'Africa, all'Europa occidentale<sup>29</sup>.

In quest'ottica, la dottrina del *containment* inaugurata dal Presidente americano Harry Truman, il 12 marzo 1947, nel suo famosissimo discorso di fronte al Congresso in seduta comune<sup>30</sup>, fu promossa per garantire il sostegno americano a quegli Stati che avessero resistito «ai tentativi di oppressione da parte di minoranze armate o di pressioni esterne», per cui gli USA avrebbero dovuto *contenere* «ogni iniziativa sovietica che minacciasse di voler interferire nelle condizioni di un assetto stabile e pacifico»<sup>31</sup>.

---

con cui sono stati finanziati lavori pubblici e opere di assistenza per oltre 87 miliardi di lire”. Eppure, i denari del Fondo lire furono utilizzati “per accrescere le riserve valutarie e consolidare la posizione della lira, piuttosto che per accelerare il processo di ricostruzione” (A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, 1998, 5; V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento al 2020*, Torino, 2021, 118 ss.) e questo fu molto criticato oltre che in dottrina (M. DE CECCO, *La politica economica durante la ricostruzione. 1945-1951*, in S.J. WOOLF (a cura di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Roma-Bari 1974, 283 ss.) dalla stessa ECA nel suo *Country Study* sull'Italia del 1949, su cui C. SPAGNOLO, *La polemica sul «Country Study»*, cit., 93 ss.

<sup>28</sup> Cfr., F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, cit., 79 e 101 ss.

<sup>29</sup> Cfr., S.W. HOOK, J. SPANIER, *American Foreign Policy Since World War II*, Washington DC, 2018, 41 ss.

<sup>30</sup> In quell'occasione, Truman richiese al Congresso in seduta comune 400 milioni di dollari per finanziare la Grecia e la Turchia. In dottrina M.P. LEFFLER, *The Specter of Communism*, cit., 64 ss.

<sup>31</sup> «I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political process». Così il testo del discorso di Harry Truman al Congresso americano, *Text on President Truman's Speech on New Foreign Policy*, in *New York Times*, March

La dottrina Truman poneva in termini espliciti e concreti l'alternativa tra «two ways of Life»<sup>32</sup> e non rappresentava altro se non il “sano” tentativo da parte americana di «contrastare la tirannia comunista» e di «stimolare governi liberi e giusti che proteggessero i diritti umani fondamentali»<sup>33</sup>.

Di più.

Non esprimeva soltanto la “semplice” contrapposizione tra comunismo e capitalismo, ma, nell'immaginario statunitense, quella molto più nobile tra democrazia e autoritarismo<sup>34</sup>.

Questa rappresentazione, tuttavia, è risultata fallace, come dimostrano le numerose e convincenti ricostruzioni storiografiche c.d. revisioniste e post-revisioniste, basate sull'analisi dei documenti ufficiali del governo USA desecretati non molti anni fa<sup>35</sup>.

Questi ultimi hanno mostrato come, durante gli anni della proclamazione della dottrina Truman, del Piano Marshall e della creazione del Patto atlantico, attraverso la neo costituita CIA ed il *National Security Council* (d'ora in avanti anche NSC)<sup>36</sup>, gli Stati Uniti posero in essere tutta una serie di *covert operations*, che, nella terminologia degli studiosi di storia dell'*intelligence* sono quegli «sforzi segreti per

---

13, 1947, 2. In dottrina, G. MAMMARELLA, *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti. 1900-2003*, Roma-Bari, 2003, 147-148; M.P. LEFFLER, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, 1992, 141 ss.

<sup>32</sup> «One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guaranties of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression. The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio, fixed elections, and the suppression of personal freedoms». Così, *Text on President Truman's Speech*, op. loc. cit.

<sup>33</sup> Cfr., E.E. SPALDING, *The First Cold Warrior: Harry Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, Lexington, 2006, 70.

<sup>34</sup> Cfr., J.L. GADDIS, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, London, 2006, 50.

<sup>35</sup> Cfr., J. e C. KOLKO, *The Limits of Power. The World and United States Foreign Policy, 1945-1954*, New York, 1972, 359 ss.

<sup>36</sup> Istituiti entrambi, insieme al *National Military Establishment* (che diventerà, poi, il Dipartimento della difesa), al *War Council* e al *National Security Resources Board*, grazie alla ferrea volontà di Truman che il 26 luglio 1947 fece approvare al Congresso il *National Security Act*. In dottrina, A.D. SANDER, *Truman and the National Security Council: 1945-1947*, in *The Journal of American History*, 1972, 369 ss.

alterare le condizioni politiche in un paese straniero attraverso mezzi finanziari, paramilitari e di altra natura»<sup>37</sup>.

D'altronde, sul punto, il *National Security Act* del 1947 era piuttosto vago, al punto che l'*establishment* americano, Truman in testa, riteneva fosse consentita qualunque tipo di operazione avesse avuto a che fare con la sicurezza nazionale e, ovviamente, l'espansione del comunismo nel mondo lo era, così come lo erano l'atlantismo, l'europeismo e la creazione del forte vincolo tra gli USA e gli Stati che avrebbero beneficiato dei loro aiuti<sup>38</sup>.

Così, già nel novembre del 1947 fu approvato il *Report NSC 1/1*, che riguardava proprio il nostro Paese (come si evince dal significativo titolo *The Position of the United States with Respect to Italy*)<sup>39</sup> seguito, nel dicembre dello stesso anno, dal *Memorandum NSC 4-A*, mediante il quale si autorizzava la CIA a porre in essere *covert operations* «per contrastare le attività sovietiche e di ispirazione sovietica che costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza mondiale o sono progettate per screditare e sconfiggere gli Stati Uniti nei loro sforzi per promuovere la pace e la sicurezza mondiale»<sup>40</sup>, che cominciarono

<sup>37</sup> Cfr., L.K. JOHNSON, *America's Secret Power. The CIA in a Democratic Society*, New York/Oxford, 1989, 276, nota 29; M. DEL PERO, *Cia e covert operation nella politica estera americana del secondo dopoguerra*, in *Italia contemporanea*, 1996, 692 ss. e bibliografia *ivi* citata.

<sup>38</sup> Cfr. Sec. 102, (d), 5, del *National Security Act*, ai sensi del quale, la CIA avrebbe potuto «to perform such other functions and duties related to intelligence affecting the national security as the National Security Council may from time to time direct».

<sup>39</sup> Cfr., NSC 1/1, *The Position of the United States with Respect to Italy*, 14 Nov 47, in *Foreign Relations of the United States, 1948, Vol. III, Western Europe*, Washington, 2018, 803 ss., che prevedeva che gli Stati Uniti avrebbero dovuto fornire pieno supporto al governo De Gasperi o ad eventuali successive governi politicamente soddisfacenti per gli interessi americani mediante l'invio di grano e di altri prodotti essenziali nell'ambito del programma provvisorio di aiuti all'Europa; prestiti aggiuntivi in dollari; l'assistenza alle forze armate italiane; l'estensione degli aiuti economici all'Italia attraverso politiche commerciali estere favorevoli agli USA e così via. Si vedano anche il *Report NSC 1/2, The Position of the United States with Respect to Italy*, 10 Feb 48, *ibid.*, 847 ss.; nonché il *Report NSC 1/3, Position of the United States with Respect to Italy in Light of the Possibility that the Communists Will Obtain Participation in the Italian Government by Legal Means*, 8 Mar 48, *ibid.*, 858 ss.

<sup>40</sup> Cfr., National Security Council, *Memorandum from the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to Director of Central Intelligence Hillenkoetter*, del 9 dicembre 1947 ripresentato il 17 dicembre 1947, in M. WARNER, *CIA Cold War Records: The CIA under Harry Truman*, Washington D.C., 1994, 173-175. Sul punto, si veda anche T. BARNES, *The Secret Cold War: The C.I.A. and American*

immediatamente grazie al trasferimento di «circa 10 milioni di dollari (...) presi nella massima segretezza dal fondo per la stabilizzazione economica e utilizzati per pagare campagne elettorali locali, propaganda anticomunista e tangenti»<sup>41</sup>.

In seguito furono adottate la direttiva NSC 10/2 con la quale si autorizzavano «propaganda, guerra economica; azioni dirette preventive, inclusi sabotaggio, antisabotaggio e misure di smantellamento e di evacuazione; attività sovversive contro Stati ostili, compresa l'assistenza ai movimenti di resistenza clandestini, ai guerriglieri e ai gruppi di liberazione dei rifugiati, e il sostegno di elementi anticomunisti nazionali nei Paesi minacciati del mondo libero»<sup>42</sup> e la direttiva NSC 20 con la quale si autorizzava il reclutamento e l'addestramento di gruppi di emigrati sovietici allo scopo di condurre vere e proprie operazioni di guerriglia al di là della cortina di ferro<sup>43</sup>.

Ma ancora prima, nell'aprile del 1947, il repubblicano Arthur Vandenberg, presidente della Commissione per gli Affari internazionali del Senato e direttore della *Central Intelligence*, agendo in nome e per conto della *National Intelligence Authority*<sup>44</sup>, aveva richiesto ufficialmente i poteri per condurre azioni clandestine e sotto copertura, il che, secondo un autorevole storico dell'*intelligence* americana, suggerisce che questo tipo di azioni segrete e parallele fossero già in esse-

---

*Foreign Policy in Europe, 1946-1956*, Parte I, in *The Historical Journal*, 1981, 412; T. HOOPES, D. BRINKLEY, *Driven Patriot: The Life and Times of James Forrestal*, New York, 1992, 311.

<sup>41</sup> Cfr., T. BARNES, *The Secret Cold War*, cit., 412.

<sup>42</sup> Nel giugno 1948 l'NSC adottò la direttiva 10/2 che autorizzava un drammatico aumento della gamma di operazioni segrete dirette contro l'Unione Sovietica, compresa la guerra politica, la guerra economica e le attività paramilitari. Cfr., *National Security Council Directive 10/2*, June 18, 1948, par. 5, *Establishing the Office of Special Projects*, in W.M. LEARY (a cura di), *The Central Intelligence Agency. History and documents*, Tuscaloosa, 1984, 28 e 85 ss. Con quella direttiva fu anche istituito un Ufficio per i progetti speciali, che prese il nome di *Office of policy coordination* (OPC), su cui T. BARNES, *The Secret Cold War*, cit., 414 ss.; R. JEFFREYS-JONES, *The CIA and American Democracy*, New Haven & London, 2003, 55-56; E.W.S. DOWNIE, *The CIA and the formulation of US containment strategy, 1946-1950*, in *REDEN*, 2000, 145-146.

<sup>43</sup> Cfr., NSC 20, July 12, 1948, in *Foreign Relations of the United States, 1948. Volume 1, part 2. General; The United Nations*, Washington, 2018, 123 ss.

<sup>44</sup> Il mandato gli fu conferito dal Presidente Truman il 22 gennaio 1946, come riportato nella *National Intelligence Authority Directive No. 5*, July 8, 1946, *Functions of the Director of Central Intelligence*.

re nel tardo 1946, molto prima, dunque, della formulazione del Piano Marshall «*as events in Italy were to show*»<sup>45</sup>.

### 3. L'imperialismo americano all'ombra del Piano Marshall

Persino lo stesso Piano Marshall, apparentemente “innocuo”, forniva una copertura ad alcune operazioni sovversive. La metà del 10 per cento del denaro stanziato per i costi amministrativi fu, infatti, dirottato per finanziare azioni segrete attraverso l'*Office of policy coordination* della CIA. Si trattava di un vero e proprio schema globale di riciclaggio di denaro che rimase segreto fino a ben dopo la fine della guerra fredda<sup>46</sup>.

È per questo che gli Stati Uniti investirono un'enorme quantità

---

<sup>45</sup> Cfr., L.L. BOGLE, *The Cold War. Vol. IV. Cold War espionage and spying*, New York-London, 2001, 405; T. BARNES, *The Secret Cold War*, cit., 405. L'Autore si riferisce ovviamente all'esclusione del PCI dal governo con le dimissioni del terzo governo De Gasperi il 13 maggio 1947, un mese prima, quindi, del discorso di Marshall alla Harvard University. Ma sul punto, sono interessantissimi i documenti desecretati che dimostrano plasticamente le intromissioni degli Stati Uniti nella politica interna italiana «*having in mind vital importance Italy in relation US policy in Mediterranean*». Così, il telegramma che lo stesso George Marshall inviò all'ambasciatore americano in Italia, James Dunn, il 1° maggio 1947, alle 20.00. Il testo del telegramma riportava anche che «il Dipartimento di Stato è profondamente preoccupato per il deterioramento delle condizioni politiche ed economiche italiane che sembra portare a un ulteriore aumento della forza comunista e al conseguente peggioramento della situazione degli elementi moderati, con i comunisti che diventano più fiduciosi e inclini a ignorare l'autorità del governo» e chiedeva a Dunn di valutare l'impatto «del futuro corso dell'Italia, e in particolare delle implicazioni per le elezioni di ottobre, dei recenti inquietanti sviluppi come il dominio comunista-socialista di importanti comuni (Genova, Torino, ecc.); l'apparente consolidamento del controllo comunista sul lavoro; l'aumento delle intimidazioni e delle minacce di violenza; la vittoria elettorale comunista in Sicilia, ecc.». Marshall chiese anche a Dunn se ritenesse possibile una rinuncia di De Gasperi alla guida del governo o se non fosse più opportuno tentare di far «formare un governo “tecnico” senza base parlamentare». Cfr., *The Secretary of State to the Embassy in Italy*, Doc. 584, in *Foreign Relations of the United States, 1947, Vo. III*, cit., 106. Sostiene che gli USA avevano cominciato le loro *covert operations* in Italia già nel tardo 1946 anche J.E. MILLER, *Taking Off the Gloves: The United States and the Italian Elections of 1948*, in *Diplomatic History*, 1983, 35 ss.

<sup>46</sup> Così, T. WEINER, *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, New York, 2008, 29-30; G. WILLS, *Bomb Power: The Modern Presidency and the National Security State*, New York, 2010, 82; O. STONE, P. KUZNICK, *The Untold History of the United States*, New York, 2012, 155.

di risorse finanziarie “ufficiali” per fornire assistenza militare ed economica all’Italia, cui si aggiunse una sostanziale quantità di “fondi neri” erogati al nostro Paese per ridimensionare il potere del Partito comunista italiano, rafforzare la DC e il suo *leader* Alcide De Gasperi, prossimi alle elezioni del 18 aprile 1948, e determinare un’inaccettabile ingerenza nella politica interna del nostro Paese<sup>47</sup>.

Ufficialmente, attraverso il Piano Marshall, gli USA offrivano miliardi di dollari all’Europa per riparare i danni fatti dalla guerra e per creare una barriera economica e politica americana contro i sovietici. In realtà, esso rappresentava uno strumento segreto che dava alla CIA la possibilità di condurre una lotta politica clandestina, consentendole di distrarre dal Piano stesso milioni di dollari non contabilizzati<sup>48</sup>.

Il motivo per cui gli Stati Uniti lanciarono il Piano Marshall, dunque, rappresenta ormai un tassello fondamentale e non più discutibile nel grande mosaico della Storia del secolo scorso. Esso fu il “figlio economico” della dottrina Truman: nelle parole dello stesso Presidente americano, dottrina Truman e Piano Marshall furono «*two halves of the same walnut*»<sup>49</sup>. Così come l’altro tassello fondamentale – anch’esso figlio di quella dottrina – fu quello militare, che si manifestò ufficialmente nella firma del Patto Atlantico, sancendo la politica di interventismo americana volta a rompere l’alleanza che aveva vinto la guerra e a contrastare l’Unione sovietica andando in supporto di quei

---

<sup>47</sup> Cfr., K. MISTRY, *The Case for Political Warfare: Strategy, Organization and US Involvement in the 1948 Italian Election*, in *Cold War History*, 2006, 301 ss.; J. CALLANAN, *Covert Action in the Cold War; U.S. Policy, Intelligence, and CIA Operations*, New York, 2010, 6 e 24-25; R.A. VENTRESCA, *From Fascism to Democracy. Culture and Politics in the Italian Election of 1948*, Toronto, 2003, 61-99; S.L. REARDEN, *History of the Office of the Secretary of Defense. Vol. I. The Formative Years, 1947-1950*, Washington, 1984, 169-174.

<sup>48</sup> Cfr., T. WEINER, *Legacy of Ashes*, cit., 30, che aggiunge «The mechanics were surprisingly simple. After Congress approved the Marshall Plan, it appropriated about \$13.7 billion over five years. A nation that received aid from the plan had to set aside an equivalent sum in its own currency. Five percent of those funds--\$685 million all told--was made available to the CIA through the plan’s overseas offices».

<sup>49</sup> Cfr., A.A. OFFNER, *Another Such Victory: President Truman and the Cold War, 1945-1953*, Stanford, 2002, 213; S.R. WILLIAMSON JR., S.L. REARDEN, *The origins of U.S. nuclear strategy, 1945-1953*, New York, 1993, 57, che affermano «Although historians still disagree over the origins of the cold war and, in particular, who was responsible, almost all concur that the enunciation of the Truman Doctrine and the Marshall Plan was a major milestone in a tougher American policy toward the Soviet Union».

Paesi “minacciati” da quest’ultima, al fine di impedire l’avanzata del comunismo in Europa, per “salvare” i popoli la cui democrazia fosse messa in pericolo dai totalitarismi<sup>50</sup>.

L’America, insomma, all’indomani del secondo conflitto mondiale si adoperò in tutti i modi, più o meno ortodossi, per attrarre nella propria sfera di influenza il maggior numero possibile di Stati europei, con l’obiettivo di contrastare l’avanzata del comunismo nel Vecchio Continente mediante un nuovo corso che inaugurò la politica statunitense di interventismo ed espansionismo sia militare, sia economico in Europa.

Le ragioni per cui fu approvato il Piano Marshall, quindi, furono molteplici, complesse e niente affatto stereotipabili<sup>51</sup>.

Gli Stati Uniti dovevano assolutamente “rivitalizzare” il capitali-

<sup>50</sup> Cfr., S. PONS, *L'impossibile egemonia. L'URSS, il PCI e le origini della guerra fredda (1943-1948)*, Roma, 1999, 95.

<sup>51</sup> Come noto la storiografia americana che si è occupata di questi temi si può suddividere in tre grandi filoni: quello tradizionalista o ortodosso, che ha ricostruito la dottrina Truman come una conseguenza dell’aggressività sovietica, per cui agli Stati Uniti non rimase altra scelta che optare per il contenimento dell’espansionismo dell’URSS (T.A. BAILEY, *America Faces Russia: Russian-American Relations From Early Times to Our Day*, Ithaca, 1950, 291 ss.; F.R. DULLES, *America’s Rise to World Power, 1898-1954*, New York, 1955, 231-232; A. SCHLESINGER JR., *Origins of the Cold War*, in *Foreign Affairs*, 1967, 22 ss.; E.E. SPALDING, *The First Cold Warrior*, cit., 61 ss.). Quello revisionista, per cui la dottrina Truman rappresentò un vero e proprio manifesto ideologico che descriveva la strategia di egemonia economica mondiale degli USA (W.A. WILLIAMS, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, 1959, 172 ss.; D.F. FLEMING, *The Cold War and its Origins, 1917-1950*, New York, 1961, 268 ss.; D. HOROWITZ, *The Free World Colossus: A Critique of American Foreign Policy in the Cold War*, New York, 1965, 86 ss.; L.C. GARDNER, *Architects of Illusion: Men and Ideas in American Foreign Policy, 1941-1945*, Chicago, 1970, 301 ss.; R.M. FREELAND, *The Truman Doctrine and the Origins of McCarthyism: Foreign Policy, Domestic Politics, and Internal Security, 1946-1948*, New York, 1972, 70 ss.; W. LAFEBER, *America, Russia and the Cold War, 1943-1980*, New York, 1980, 63-64). Il terzo e ultimo filone è quello denominato post-revisionista, che ha puntato a superare il mero approccio pro-USA o pro-URSS, approfondendo tutte le sfaccettature che portarono alla dottrina del *containment* e alle sue conseguenze europeistiche ed atlantistiche (J.L. GADDIS, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*, New York, 1972, 357-358 e dello stesso AUTORE, *The Emerging Post-Revisionist Synthesis on the Origins of the Cold War*, in *Diplomatic History*, 1983, 171 ss.; J.S. WALKER, *Historians and Cold War Origins: The New Consensus*, in G.K. HAINES, J.S. WALKER (a cura di), *American Foreign Relations: A Historiographical Review*, Westport, 1981, 207 ss.; B.R. KUNILHOLM, *The Origins of the Cold War in the Near East: Great Power Conflict and Diplomacy in Iran, Turkey, and Greece*, Princeton, 1980, 415 ss.; M.P. LEFFLER, *The Specter of Communism*, cit., 64 ss.; F. ROMERO, *La guerra fredda nella recente storiografia americana*.

simo mondiale altrimenti «European governments might opt for autarky, European *élites* might resort to nationalist *credos*, and European peoples might choose radical solutions»<sup>52</sup>.

Offrendo la propria assistenza finanziaria ai Paesi europei gli USA puntavano a sostenere le esportazioni delle merci statunitensi (che non avevano più sbocchi in patria) in quel nuovo grande mercato che si sarebbe aperto grazie alla ricostruzione, colmare il *dollar gap* che stava danneggiando la bilancia dei pagamenti americana<sup>53</sup>, accelerare la ripresa della produzione europea occidentale cooptando la Germania dell'ovest nella propria zona di influenza<sup>54</sup>, assicurare la solvibilità finanziaria e il "dinamismo" commerciale europeo a lungo termine, riorganizzare la struttura atlantica del mondo occidentale<sup>55</sup>, minare il fascino del comunismo e ostacolare le politiche del Cremlino<sup>56</sup>.

---

*Definizioni e interpretazioni*, in *Italia contemporanea*, 1995, 397 ss.; E. AGA ROSSI, *Gli Stati Uniti e le origini della guerra fredda*, Bologna, 1985, *passim*).

<sup>52</sup> Cfr., M.P. LEFFLER, *A Preponderance of Power*, cit., 173; P.P. D'ATTORRE, *Aspetti dell'attuazione del Piano Marshall in Italia*, in E. AGA ROSSI, (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Roma 1983, 163 ss.

<sup>53</sup> Cfr., G. MAMMARELLA, *Destini incrociati*, cit., 157; J. e C. KOLKO, *The Limits of Power*, cit., 146 ss. e 360; D.B. KUNZ, *The Marshall Plan Reconsidered. A Complex of Motives*, in *Foreign Affairs*, 1997, 164.

<sup>54</sup> Sul punto, in particolare J. GIMBEL, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford, 1977, 21 ss., secondo il quale sia la storiografia tradizionale, sia quella revisionista concordano sul punto che la Germania doveva essere ricostruita per evitare nuovi conflitti bellici. Si vedano anche M.C. PRICE, *The advancement of liberty. How American democratic principles transformed the twentieth century*, Westport, 2008, 71 ss.; D. FABBRI, *La sensibilità imperiale degli Stati Uniti è il destino del mondo*, in *Limes Online*, 24 febbraio 2017, secondo il quale il rafforzamento della Germania era una «iniziativa autolesionistica sul piano mercantilistico, poiché finanziava le manifatture di un paese destinato a diventare concorrente dell'America. Ma di straordinaria portata strategica in chiave antisovietica. Soprattutto per mantenere Bonn nel blocco a guida statunitense».

<sup>55</sup> Cfr., AA.VV., *L'eredità del Piano Marshall (1948-2018)*, Soveria Mannelli, 2018, *passim*.

<sup>56</sup> Cfr., J.L. GADDIS, *The United States*, cit., 23, che afferma «Stalin fell into the trap the Marshall Plan laid for him, which was to get him to build the wall that would divide Europe». Il Piano Marshall comportò l'instaurazione della c.d. "*Pax americana*" e del dollaro come moneta di riferimento mondiale. Così, C.L. MEE JR., *The Marshall Plan. The Launching of the Pax Americana*, New York, 1984, *passim*. Sul punto, M. CAMPUS, *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall*, Roma-Bari, 2008, 3 ss., che lamenta anche la mancanza di visione dell'Unione sovietica di fronte all'ERP (*ivi*, 76). In termini, S. PONS, *L'URSS e il PCI nel sistema internazionale della Guerra fredda*, in R. GUALTIERI (a cura di), *Il PCI nell'Italia repubblicana, 1943-1991*, Roma 2001, 13-14.



#### 4. Il *Recovery Fund* è il Piano Marshall del Terzo millennio? Sussidi e prestiti, PNRR, controlli esterni e sospensione degli aiuti sovranazionali. Il ritorno del “vincolo esterno” come strumento di politica interna

Negli ultimi tempi, molti autorevoli analisti e commentatori hanno preso una posizione dichiarando che il *Recovery Fund* rappresenterebbe “l’odierno” Piano Marshall, essendo stato adottato dall’Unione europea per fornire sussidi e prestiti ai suoi Stati membri travolti socialmente, economicamente e finanziariamente dal *Coronavirus*.

Ma quanto c’è di vero in questa affermazione?

Per cominciare, si potrebbe dire che il Piano Marshall era stato pensato come un aiuto da erogare ai Paesi devastati dalla Seconda guerra mondiale, quindi un evento diverso dall’attuale crisi pandemica. Tuttavia, su questo punto, molti e molto autorevoli sono i commenti che si riferiscono all’odierna situazione come a quella di un’economia post-bellica, come, ad esempio, quello dell’attuale Presidente del consiglio italiano Mario Draghi che, in un noto articolo scritto per il *Financial Times*, il 25 marzo 2020, ha affermato che le guerre sono «*the most relevant precedent*» dell’attuale emergenza<sup>57</sup>.

Anche dal punto di vista della durata dei due Piani in realtà la differenza non è così marcata: il Piano Marshall inizialmente prevedeva una durata di quattro anni, anche se terminò con un anno di anticipo a causa della guerra di Corea<sup>58</sup>, il *Recovery Fund*, ad oggi, dovrebbe durare cinque anni.

In entrambi i casi, gli aiuti consistevano in una parte di sussidi a fondo perduto e in un’altra parte di finanziamenti a tasso agevolato a lungo termine.

Come scritto poc’anzi, gli Stati Uniti avrebbero donato ai Paesi bisognosi materie prime e generi di prima necessità<sup>59</sup>. L’Unione europea, invece, non dona beni materiali, ma, attraverso la Commissione europea e il bilancio dell’Unione, eroga contributi finanziari che qualifica come sostegni finanziari non rimborsabili, *i.e.* sovvenzioni a fondo perduto (art. 2.2, reg. 2021/241)<sup>60</sup>, sebbene, in questo

<sup>57</sup> Cfr., M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020.

<sup>58</sup> *Supra*, par. 1, nota 8.

<sup>59</sup> *Supra*, par. 1.

<sup>60</sup> *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 feb-*

caso, attraverso la modifica della *Decisione sulle risorse proprie* – che ha innalzato i massimali che gli Stati membri devono trasferire al bilancio unionale e ha pianificato l'introduzione di nuove risorse proprie<sup>61</sup> – anche la quota di “fondo perduto” sarà restituita dagli Stati membri<sup>62</sup>.

Per ciò che riguarda i prestiti, il Piano Marshall prevedeva prestiti della durata di 30/40 anni a un tasso del 2,5%, mentre il *Recovery Fund* prevede prestiti da restituirsì entro il 2058 ai tassi di interesse ragionevolmente vantaggiosi di cui usufruisce l'Unione (giacché essi saranno erogati grazie alle obbligazioni emesse dalla Commissione europea e da quest'ultima vendute sui mercati finanziari per approvvigionare la raccolta dei fondi necessari agli Stati membri).

Sin qui, dunque, i due strumenti in questione sembrerebbero – tutto sommato – ampiamente assimilabili.

Ancor di più se si tiene conto del fatto che, proprio come fu per il Piano Marshall, anche nel caso del *Recovery Fund*, prima di avere accesso ai fondi, lo Stato beneficiario deve presentare un Piano, l'ormai noto *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza* (PNRR)<sup>63</sup>, contenente i dettagli delle riforme e degli investimenti previsti.

Nel caso in cui il Piano sia approvato dagli organi a ciò deputati, si sottoscriverà un accordo operativo (o più d'uno) nel quale saranno approfonditi i dettagli sulle modalità, i traguardi, gli obiettivi ed il ca-

---

*braio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza* d'ora in avanti anche RRF.

<sup>61</sup> *Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.*

<sup>62</sup> Le entrate derivanti dalle risorse proprie sono sempre e comunque contributi statali, quindi a carico dei contribuenti nazionali. Sul punto, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 82 ss.; T. MONACELLI, *Recovery Plan, un prestito con precise condizioni*, in *lavoce.info*, 22 dicembre 2020; A. DEL MONACO, *Recovery fund, i conti sui sussidi danno saldo negativo per l'Italia*, in *buffingtonpost.it*, 11 dicembre 2020; G. LITURRI, *Ecco i numeri del Recovery Plan che il governo nasconde*, in *startmag.it*, 13 gennaio 2021; R. D'ORSI, A. GUERRIERO, *Perché il Next-Generation EU non è una panacea per l'Italia*, in *econopoly.ilsole24ore.com*, 2 febbraio 2021; V. COMITO, *Sul fondato rischio che il Recovery lasci le cose come le ha trovate*, in *Il Manifesto*, 23 marzo 2021; E. BRANCACCIO, R. REALFONSO, *Draghi's policy will be Schumpeterian laissez-faire rather than Keynesian expansion*, in *Financial Times*, 12 febbraio 2021.

<sup>63</sup> Cfr., art. 18, RRF.

lendarario di attuazione e di sorveglianza del PNRR<sup>64</sup>. Inoltre, nel caso in cui siano erogati anche prestiti, lo Stato membro e la Commissione dovranno sottoscrivere anche un accordo dedicato<sup>65</sup>.

Come nel Piano Marshall, anche nel *Recovery Fund* vi è un controllo da parte del soggetto erogante molto stringente, da parte, cioè, di un *soggetto esterno* allo Stato beneficiario. Per l'ERP, come abbiamo visto, era l'ECA che, nelle sue diverse articolazioni, controllava capillarmente la corretta esecuzione degli impegni assunti dallo Stato beneficiario in cambio degli aiuti americani, al punto che in caso di inadempienza o di errata attuazione poteva spingersi sino a terminare il contratto di assistenza finanziaria<sup>66</sup>. Per il *Recovery Fund* sono la Commissione europea ed il Consiglio che possono deliberare la sospensione parziale o totale degli impegni e dei pagamenti, *sia* nel caso in cui lo Stato beneficiario abbia "semplicemente" disatteso il conseguimento di una delle moltissime condizionalità cui è subordinata l'erogazione del sostegno finanziario ovvero i pertinenti *target* intermedi e finali contenuti nel suo PNRR<sup>67</sup>, *sia* nel caso in cui abbia violato quanto prescritto dall'art. 10 RRF recante le *Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Cfr., art. 20.6, RRF. Si veda il parere positivo sul PNRR italiano emesso dalla Commissione europea ex art. 20 RRF, trasmesso al Consiglio per i successivi adempimenti. Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM(2021) 344 final, Bruxelles, 22 giugno 2021.

<sup>65</sup> Detto accordo deve contenere tutte le informazioni di cui all'art. 15 RRF e tutti gli elementi elencati nell'art. 220.5 del regolamento finanziario [*Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/ UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012*]. Inoltre, gli Stati membri beneficiari di un prestito devono aprire un conto dedicato per la gestione del prestito stesso.

<sup>66</sup> *Supra*, par. 1. In dottrina, G. SAVARESE, *Note sulla «ricostruzione» in Italia*, cit., 255; COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA RICOSTRUZIONE, *Lo sviluppo dell'economia italiana*, Roma, 1950, 326.

<sup>67</sup> Cfr., art. 24, RRF.

<sup>68</sup> Cfr., art. 10, RRF, che prevede una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti in uno dei seguenti casi: a) quando gli Stati membri non abbiano adottato «misure efficaci per correggere» il loro «disavanzo eccessivo», cioè in caso di violazione del Patto di Stabilità; b) quando il Consiglio adotti due raccomandazioni successive nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici

Riguardo, in particolare, alle condizionalità cui gli aiuti finanziari sono soggetti, non v'è dubbio che in entrambi i casi le condizionalità siano state e siano moltissime, sintomo evidente della persistenza di quel famoso “vincolo esterno” a causa del quale la nostra sovranità risulta essere continuamente limitata da soggetti estranei al nostro ordinamento giuridico<sup>69</sup>.

Un vincolo autoimposto, ovviamente, scelto e voluto dai governi degli Stati beneficiari che, invocandolo dinanzi ai propri cittadini, hanno potuto giustificare tutte le decisioni di politica economica – e non solo – cui sono stati subordinati gli aiuti, essendo, di fatto, molto più semplice attribuire ad “altri” la responsabilità di quanto accade negli ordinamenti interni, comportandosi come se gli Stati non fossero gli unici responsabili di quelle decisioni<sup>70</sup>.

D'altronde, il pretesto del vincolo esterno per deresponsabilizzare i Governi nazionali non è certo una novità. «*Vincula a vinciendo, id est artando dicta, eo quod constringant atque retineant; vel quia vi ligant*», scriveva Isidoro di Siviglia tra il 615 e il 636 d.C.: «i vincoli sono stati così chiamati con riferimento all'azione di *vincire*, ossia incatenare, per il fatto che stringono e immobilizzano, ovvero perché legano con forza»<sup>71</sup>.

---

eccessivi disciplinata del regolamento (UE) n. 1176/2011, perché lo Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente o quando ritenga che lo Stato membro sia inadempiente perché non ha adottato le misure raccomandate; c) quando uno Stato membro non ha adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002; d) qualora il Consiglio decida che uno Stato membro non si conforma al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'art. 7 del reg. (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o alle misure richieste da una decisione del Consiglio stesso adottata a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, del TFUE.

<sup>69</sup> Sul vincolo esterno rappresentato dal Piano Marshall e dall'atlantismo, *ex multis*, R. GUALTIERI, *Piano Marshall*, cit., 895. In dottrina, F. PETRINI, *Economia politica della crisi: il vincolo esterno nella storia dell'Italia repubblicana*, Sissco, *Cantieri di Storia*, Padova, 13-15 settembre 2017, 1 ss.

<sup>70</sup> Sul vincolo europeo, si veda, D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione europea*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, 98, secondo il quale esso consisterebbe nella «consapevolezza della necessità di un rapporto di funzionalità tra “l'Europa” e “noi”, indispensabile per giustificare il restringimento dei margini di manovra del paese, ossia della sua sovranità».

<sup>71</sup> Cfr., ISIDORO DI SIVIGLIA, *Etimologie o origini*, a cura di A. VALASTRO CANALE, Torino, 2013, *Liber V, De legibus et temporibus*, XXVII, *De poenis in legibus constitutis*, 435 (trad. it. 471).

Sappiamo che per il suo più fervente sostenitore, Guido Carli, il vincolo esterno aveva un'accezione positiva ed era altamente auspicabile a causa dell'incompetenza e dell'inadeguatezza della classe politica italiana, incapace di fare gli investimenti e le riforme necessarie per il Paese, persino inconsapevole del fatto che l'ingresso nella Comunità europea avrebbe reso imprescindibile adeguare le strutture dell'Italia, altrimenti l'economia nazionale non sarebbe stata in grado di affrontare la competizione con gli altri *partner* europei<sup>72</sup>.

Ma sappiamo anche che Guido Carli aveva una sua idea della gestione della cosa pubblica, fortemente contrario all'intervento dello Stato nell'economia e a qualunque forma di programmazione o pianificazione, convinto sostenitore dell'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico e delle privatizzazioni, così come del libero mercato e dell'ingresso dell'Italia nell'Unione economica e monetaria.

Tre volte, nell'opinione di Carli, il vincolo esterno aveva salvato il nostro Paese: in occasione della sottoscrizione degli accordi di Bretton Woods nel 1947 (di cui fu tra gli artefici), in occasione dell'adesione al Sistema monetario europeo nel 1979<sup>73</sup> (che interruppe il dialogo tra DC e PCI frutto della solidarietà nazionale e del compromesso storico di cui era stato fautore Enrico Berlinguer)<sup>74</sup> e in occasione della sottoscrizione del Trattato di Maastricht nel 1992<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Cfr., G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, Laterza, 1993, 5-6; G. CARLI, *Intervista sul capitalismo italiano*, a cura di E. SCALFARI, Roma-Bari, 1977, 65.

<sup>73</sup> Cfr., A. VARSORI, *L'Italia a Bruxelles: i membri italiani della Commissione*, in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, 2009, 160, secondo il quale la decisione italiana di aderire al Sistema monetario europeo nel 1978 rappresentò l'emergere del fenomeno del "vincolo esterno" che avrebbe caratterizzato per lungo tempo le relazioni fra Bruxelles e Roma.

<sup>74</sup> Cfr., E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014, 89. Sul compromesso storico, si vedano i tre articoli di E. BERLINGUER, *Imperialismo e coesistenza alla luce dei fatti cileni. Necessaria una riflessione attenta sul quadro mondiale*, in *Rinascita*, 28 settembre 1973; *Via democratica e violenza reazionaria. Riflessione sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in *Rinascita*, 5 ottobre 1973; *Alleanze sociali e schieramenti politici. Riflessioni sull'Italia dopo i fatti del Cile*, in *Rinascita*, 12 ottobre 1973. In dottrina, *ex plurimis*, G. VACCA, *Tra compromesso e solidarietà. La politica del Pci negli anni settanta*, Roma, 1987, *passim*; S. PONS, *Berlinguer e la fine del comunismo*, Torino, 2006; *passim*.

<sup>75</sup> Cfr., E. DIODATO, F. NIGLIA, *Italy in International Relations. The Foreign Policy Conundrum*, Cham, 2017, 75 ss.

In realtà il vincolo esterno fu invocato molto più spesso dai Governi italiani per favorire il capitale privato e assecondare i dettami del neoliberalismo attribuendone le responsabilità ad organismi internazionali o sovranazionali.

Solo per fare alcuni esempi, ma senza alcuna pretesa di completezza, si pensi a quanto accadde negli anni Sessanta, quando, invocando il vincolo esterno, fu possibile “disinnescare” gli aumenti salariali seguiti alle lotte operaie<sup>76</sup>; oppure in occasione della crisi del debito sovrano, con la lettera del 5 agosto 2011 indirizzata al Presidente del consiglio italiano, Silvio Berlusconi, dal governatore della BCE, Jean Claude Trichet, e dall’allora governatore della Banca d’Italia, Mario Draghi, con la quale si chiedeva «una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme» e «una riforma costituzionale che rend(a)esse più stringenti le regole di bilancio»<sup>77</sup>. O, anco-

---

<sup>76</sup> Cfr., E. DIODATO, *Il vincolo esterno*, cit., 89; F. PETRINI, *Grande mercato, bassi salari: la Confindustria e l’integrazione europea, 1947-1964*, e R. GUALTIERI, *L’Europa come vincolo esterno*, entrambi in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L’Italia nella costruzione europea*, cit., risp. 251 ss. e 323. In particolare, R. GUALTIERI, *op. loc. cit.*, che afferma «a rendere ancora più esplicito questo nesso tra vincoli europei e scelte interne di politica economica fu la nota inviata dalla Commissione della Cee al governo italiano il 20 maggio 1964 a sostegno della linea deflattiva, che fu seguita immediatamente dalla nota lettera di Colombo a Moro in cui si attaccavano le riforme sostenute dal Psi e si ribadiva la necessità di “stabilizzare qualunque costo” l’economia anche in virtù dei nuovi vincoli costituiti dal Mec».

<sup>77</sup> Cfr., *Il testo della lettera della Bce al Governo italiano*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 settembre 2011. In dottrina, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione Bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, 145 ss. e alla sterminata letteratura *ivi* citata. Si vedano, comunque, almeno, M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.Vv., *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 12, che sottolinea, giustamente, la singolarità della lettera in quanto «è stata indirizzata al Governo anziché al Parlamento, sebbene fosse proprio il Parlamento il destinatario di molti impegni *ivi* caldamente “suggeriti”»; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, 2012, 3 ss.; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 2014, 1 ss.; P. DE SENA, S. D’ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell’Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, 134-135, secondo i quali, durante la crisi dei debiti sovrani «la BCE svolge un ruolo di attivo “fiancheggiamento” delle strategie definite dal Consiglio e dalla Commissione, non esitando a ricorrere a più o meno velati ricatti pur di indurre i “peccatori fiscali” individuati come responsabili

ra, con l'ulteriore missiva che il commissario all'Economia dell'UE, Olli Rehn, inviò all'allora ministro dell'Economia e delle Finanze Giulio Tremonti, il 4 novembre 2011, con la quale l'Unione sollecitava al Governo italiano di mettere «ordine nel bilancio pubblico» e di attuare «profonde riforme in diversi settori dell'economia», che provocò la caduta del Governo Berlusconi e la sua sostituzione con l'economista, *ex* Commissario dell'UE, il professor Mario Monti che, in seguito, pose in essere proprio quelle riforme caldamente «suggerite» dall'Europa<sup>78</sup>.

Insomma, nel pensiero di Carli (e non solo), unicamente grazie a questi vincoli imposti dall'esterno l'Italia avrebbe potuto trasformarsi in un moderno Paese capitalistico in grado di competere alla pari con le altre grandi potenze mondiali, perché la politica, impreparata e corrotta, avrebbe sempre fallito<sup>79</sup>.

Il vincolo esterno, dunque, non è altro che uno strumento di politica interna<sup>80</sup>.

Guido Carli, un banchiere prestato alla politica, che, da ministro del tesoro democristiano, tra il 1989 e il 1992, si dedicò a negoziare e far sottoscrivere al nostro Governo il Trattato di Maastricht, portando convintamente l'Italia ad aderire alla moneta unica, nella certezza che «gli istinti animali della società italiana, lasciati al loro naturale sviluppo, avrebbero portato altrove questo Paese»<sup>81</sup>.

Un tecnocrate, non un tecnico<sup>82</sup>, come emerge limpidamente dalla pessima opinione che egli aveva dei partiti politici nostrani, che, a suo avviso, avrebbero dovuto lasciare il passo alle *élites* tecnocratiche per la gestione della cosa pubblica<sup>83</sup>.

---

della crisi ad abbracciare il verbo dell'*austerity* e ad adottare drastiche riforme ritenute funzionali al superamento della crisi medesima».

<sup>78</sup> Cfr., L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, 2013, 165, secondo il quale «le corrispondenze tra il dettato della Ce e le riforme del governo Monti sono impressionanti».

<sup>79</sup> Cfr., G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 3 ss.

<sup>80</sup> Cfr., E. DIODATO, *Il vincolo esterno*, cit., 89.

<sup>81</sup> Cfr., G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 267.

<sup>82</sup> Per questa distinzione si veda, da ultimo, il bel saggio di C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 6, del dattiloscritto e la letteratura *ivi* citata.

<sup>83</sup> Cfr., K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a "Vincolo Esterno": Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, 1996, 274. Sul rapporto tra tecnica e diritto, se si vuole, F. SALMONI, *Le norme*

Così come un tecnocrate era un altro banchiere, Domenico Menichella, che, già nel 1954, da Governatore della Banca d'Italia, affermò che lo sviluppo economico italiano di quegli anni era figlio del vincolo esterno: gli aiuti americani del Piano Marshall e l'operato «dell'organizzazione europea *che ci vincola, ma ci aiuta col suo consiglio e limita indubbiamente i nostri errori*» (il corsivo è di chi scrive)<sup>84</sup>.

*Ci vincola, ma ci aiuta e limita i nostri errori*: una sintesi perfetta di un concetto che, come visto, diventerà famoso negli anni a seguire, sintesi anche della nostra fedeltà all'atlantismo e all'europesismo che, per la tecnocrazia italica, sono sempre andati a braccetto<sup>85</sup>.

## 5. Banchieri e tecnocrati: la *longa manus* del vincolo esterno e il crepuscolo della rappresentanza politica

Anche oggi atlantismo ed europesismo hanno ripreso ad andare a braccetto grazie al *Recovery Fund* – lo strumento che ha apparentemente riunificato un'Europa ormai sull'orlo del collasso – ed al Governo italiano presieduto da un altro tecnocrate, l'ennesimo banchiere, l'ex Direttore esecutivo della Banca Mondiale, ex Direttore generale del ministero del tesoro, ex presidente del *Financial stability board*, ex Governatore della Banca d'Italia, ex Presidente della BCE, membro

---

*tecniche*, Milano, 2001, 1 ss. Da ultimo, sostiene giustamente che la nostra società sia stata «soggiogata dalla forza neutralizzante della tecnica», G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, 946.

<sup>84</sup> Cfr., BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, LX, 1953, 31 maggio 1954, 375. Si veda anche sul punto E. DIODATO, *Il vincolo esterno*, cit., 11.

<sup>85</sup> Cfr., R. GUALTIERI, *L'Europa come vincolo esterno*, cit., 316, che afferma «A dimostrazione dell'impossibilità di separare in questa fase la dimensione europea da quella atlantica, occorre sottolineare che non solo l'Uep si alimentava delle risorse statunitensi del piano Marshall, ma che la sua nascita fu la diretta conseguenza della decisione politica dell'amministrazione Truman di privilegiare la stabilizzazione dell'Europa occidentale rispetto ad una integrazione valutaria e commerciale su base euroatlantica fondata sulla convertibilità delle valute europee». Si vedano anche, sul punto, M. DASSÙ, M. MASSARI, *Rapporto 2020 Le scelte di politica estera*, Roma, 2007, 16, secondo i quali «L'Europa post 1989 e post 2001 tende ad essere definita da alcuni "contro" gli Stati Uniti e da altri "contro l'Islam". Si tratta in entrambi i casi di scelte miopi e sbagliate. L'Unione Europea continua ad avere bisogno, anche per restare unita, di un rapporto solido con gli Stati Uniti». *Contra*, E. DIODATO, *Il vincolo esterno*, cit., 90 e, soprattutto, 122 ss., secondo il quale a un certo punto l'atlantismo si sarebbe trasformato in europesismo.



del Gruppo dei Trenta, del Bilderberg, della Commissione Trilaterale, dell'Aspen Institute: l'attuale Presidente del Consiglio italiano, Mario Draghi.

È lui l'uomo che, il 2 giugno 1992, in veste di Direttore generale del Tesoro, in un incontro tenutosi con i *top managers* dell'alta finanza anglo-americana a bordo dello *yacht* Britannia, pronunciò un famoso discorso nel quale, in continuità con le tesi di Guido Carli (allora a capo dello stesso dicastero), affermò che:

«un'ampia privatizzazione è una grande – direi straordinaria – decisione politica, che scuote le fondamenta dell'ordine socio-economico, riscrive confini tra pubblico e privato che non sono stati messi in discussione per quasi cinquant'anni, induce un ampio processo di deregolamentazione, indebolisce un sistema economico in cui i sussidi alle famiglie e alle imprese hanno ancora un ruolo importante»<sup>86</sup>.

Una prolusione introduttiva che non deve stupire né per il momento storico in cui fu pronunciata, né per i temi trattati, perché di privatizzazioni, nel nostro Paese, si parlava da moltissimo tempo e perché gli incassi delle medesime sarebbero dovuti «andare alla riduzione del debito, non alla riduzione del *deficit*», vedendo in esse un «aspetto attraente» consistente nella loro percezione «come uno strumento per limitare l'interferenza politica nella gestione quotidiana delle aziende pubbliche»<sup>87</sup>.

A ciò si aggiunga che, per l'allora Direttore generale del Tesoro, si trattava di «un'opportunità per approvare leggi e generare cambiamenti istituzionali per potenziare l'efficienza e le dimensioni dei nostri mercati finanziari», un processo che, accompagnato dalla necessaria contestuale deregolamentazione, era «inevitabile perché innescato

<sup>86</sup> Si veda la trascrizione integrale del discorso che Draghi fece sullo *yacht* Britannia pubblicata da *Il Fatto quotidiano* il 22 gennaio 2020, con il titolo «*Privatizzazioni inevitabili, ma da regolare con leggi ad hoc*»: il discorso del 1992 (ma attualissimo) di Mario Draghi sul Britannia. Come affermato dallo stesso Draghi nel corso della sua audizione in seno alla Quinta Commissione della Camera dei deputati, il 3 marzo 1993, «il mio intervento fu pubblico, è stato stampato e può essere quindi consultato». Cfr., Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, XI Legislatura, Quinta Commissione, seduta del 3 marzo 1993, 129.

<sup>87</sup> «Questo è certamente vero e sbarazzarsi di questo fenomeno è un obiettivo lodevole», furono le parole di Draghi. Cfr., «*Privatizzazioni inevitabili*, cit., 22 gennaio 2020.

dall'aumento dell'integrazione europea»<sup>88</sup>, ossia dall'aumento del vincolo esterno<sup>89</sup>.

Questo è un punto cruciale: a partire dal Piano Marshall per finire con il *Recovery Fund* la Storia ci mostra come i criteri di finanziamento abbiano sempre dovuto sottostare e adempiere a vincoli categorici, a specifiche condizionalità, alle “catene” di cui parla Isidoro di Siviglia, imposti da Istituzioni esterne allo Stato fruitore<sup>90</sup>.

È qui che entra in gioco, ancora una volta, la teoria del vincolo esterno, priva di quell'accezione benevola che gli si è talvolta attribuita. Vincolo esterno vuol dire consentire scientemente alla burocrazia economica e finanziaria delle Istituzioni europee e internazionali, tecnocratiche e gravemente carenti dal punto di vista della democraticità e rappresentatività, di “entrare” nel cuore nostro ordinamento giuridico e dettare le regole, imporre alla Politica il da farsi, stabilire le riforme strutturali da porre in essere, determinare unilateralmente in cosa consista il bene del nostro Paese<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> L'Italia, dunque, avrebbe potuto «promuoverlo da sé, oppure essere obbligata dalla legislazione europea. Noi preferiamo la prima strada». Così, Mario Draghi, *“Privatizzazioni inevitabili”*, cit., 22 gennaio 2020. La scelta per le «privatizzazioni d'impresa e del welfare» fu effettuata perché non si volevano «attuare riforme per realizzare un sistema pubblico efficiente capace di migliorare anche le forme di democrazia economica e politica rappresentativa». Cosicché, «da parte del capitale europeo» venne «disdetto lo Stato sociale come compromesso e ammortizzatore sociale per far prevalere una politica monetarista neoliberalista, cioè una politica di puro mercato a sempre più bassi contenuti regolamentativi». In questo modo, «le esigenze del capitale privato, della ricchezza non reinvestita e redistribuita» furono sempre più rafforzate e la crescita del profitto dell'impresa privata si pose al centro delle attività politiche oltre che economiche. Così, M. CASADIO, J. PETRAS, L. VASAPOLLO, *Clash! Scontro tra potenze. La realtà della globalizzazione*, Milano, 2004, 127.

<sup>89</sup> Ma si veda la posizione contraria di Giuseppe Guarino, ministro dell'Industria e delle Partecipazioni statali nel primo governo Amato, riportata da E. SCALFARI, *Guarino Gattopardo di Stato*, in *La Repubblica*, 8 novembre 1992; G. GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, 5 ss.

<sup>90</sup> Di un vero e proprio mercato delle riforme parla A. SOMMA, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economia e Politica*, 2 gennaio 2020, 2.

<sup>91</sup> Cfr., D. DI CESARE, *Virus sovrano? L'asfissia capitalistica*, Torino, 2020, 15, che afferma «È grave che la politica abdichi apertamente alla scienza. Subalterna al dettato dell'economia, ridotta a *governance* amministrativa, la politica conserva ormai un margine ristretto che rischia di perdere del tutto». Si veda anche C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche*, cit., 7, secondo il quale la tecnocrazia, in quanto derogante e contrapposta alla democrazia, dà vita a «una concezione del mondo plasmata dagli im-

Il vincolo esterno è perseguito attivamente e utilizzato come pretesto, è un vero e proprio strumento politico che opera dall'interno, utile per il Governo per abdicare alle proprie responsabilità di fronte al Parlamento che, in questo contesto, più che organo della rappresentanza, centrale in una forma di governo come la nostra, sembra essersi ridotto a un guscio vuoto, mero ratificatore di decisioni prese altrove<sup>92</sup>, dalle élites tecnocratiche e bancocratiche che ormai da anni, coordinandosi con le élites finanziarie mondiali, stanno governando questo Paese<sup>93</sup>.

E così, come scrisse nel lontano 1815 il barone siciliano Giuseppe Corvaja, «come sempre è avvenuto in politica, il potere che chiamò in suo aiuto i banchieri, a forza di carezze e di concessioni si è trovato avvolto in tal modo fra le loro usure da vedersi oramai ridotto alla condizione di esattore delle pubbliche imposte, e pagatore degli interessi di questi novelli commilitoni»<sup>94</sup>, proponendo di risolvere il problema

---

perativi del capitalismo globale e destinata a infettare i meccanismi di funzionamento dei sistemi democratici e degli stessi ordinamenti costituzionali».

<sup>92</sup> Che la tecnocrazia abbia come conseguenza di fomentare le istanze populiste ed alimentare il discredito delle assemblee rappresentative è ben messo in luce da C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche*, cit., 9, che aggiunge «La storia italiana degli ultimi trent'anni ne è una dimostrazione quanto mai esemplare di queste tendenze (apparentemente) contraddittorie. Il populismo referendario dei primi anni Novanta (sorretto dal mito della legittimazione diretta dei governi) è sfociato nella formazione dell'esecutivo "tecnico" guidato da Ciampi. La fine del governo Ciampi è sfociata nel "populismo berlusconiano". E così via. Fino al governo Monti e all'*exploit* populista del Movimento 5 stelle e della Lega nelle elezioni del 2013 e del 2018. *Exploit* che ha portato alla formazione del governo "tecnico" di Mario Draghi, nato grazie all'appoggio determinante fornitogli da queste due formazioni "populiste"». Sul punto, si veda anche M. PROSPERO, *Terza Repubblica?*, in *Dem. Dir.*, 2012, 52 ss. Sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento anche a causa del vincolo esterno, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 91 ss.; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, 268 ss.; F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1436 ss.

<sup>93</sup> Cfr., R. GUALTIERI, *L'Europa come vincolo esterno*, cit., 319-320, secondo il quale «Le radici della strategia dell'«Europa come vincolo esterno» sono da ricercare in questo duplice dato politico ed economico, nel senso che proprio la ristrettezza delle basi interne del disegno di sviluppo e dell'equilibrio politico e sociale del centrismo sono alla base dell'uso della dimensione internazionale della politica italiana, e segnatamente – anche se non solo – di quella europea, come vincolo esterno da utilizzare sapientemente come «leva» a sostegno di un indirizzo che non disponeva di basi politiche sufficientemente solide per affermarsi in modo lineare».

<sup>94</sup> Cfr., G. CORVAJA, *La bancocrazia o il gran libro sociale. Novello sistema finan-*

introducendo una nuova forma di governo, la bancocrazia, nella quale il Paese sarebbe stato governato proprio da una banca di Stato, che avrebbe evitato lo strapotere dei banchieri privati ai danni dei cittadini coinvolti nella gestione della cosa pubblica in quanto azionisti di questa grande “banca-governo”<sup>95</sup>.

Peccato che nel suo *Capitale* Karl Marx scriveva che «tutti i direttori di banca, commercianti, in breve tutti i competenti invitati a testimoniare (...) si congratulavano vicendevolmente per la prosperità e solidità degli affari — proprio un mese prima che scoppiasse la crisi nell’agosto 1857»<sup>96</sup>, cioè a dire che difficilmente, nella storia, i tecnici, i tecnocrati, i banchieri e tutti i c.d. addetti ai lavori, sono stati in grado di prevedere le crisi prima che scoppiassero<sup>97</sup>. E, purtroppo, le crisi finanziarie «da cui germinano sconvolgimenti economici, sociali e politici, hanno effetti dirompenti come e più della guerra»<sup>98</sup>.

## 6. Le condizionalità del *Recovery Fund*: come vincoli esterni. Il potere dei controllori esterni: ECA, UE e *Troika* tra condizionalità e debito

Anche le condizionalità sono vincoli esterni, ma nella loro accezione più negativa, in quanto rappresentano una *coercizione* ad attuare i dettami sovranazionali e internazionali in cambio di aiuti finanziari erogati a Paesi che altrimenti, quasi certamente, andrebbero in *default*<sup>99</sup>.

---

ziario che mira a basare i governi su tutti gl’interessi positivi dei governati, Milano, 1940, vol. I, X.

<sup>95</sup> L’Europa, affermava Corvaja, si trovava «oppressa da cinquanta miliardi di franchi di debiti» che avrebbe potuto scomparire solo attraverso complesse operazioni finanziarie poste in essere dalla bancocrazia. Così, G. CORVAJA, *Catechismo bancocratico*, 1841, 15 ss.

<sup>96</sup> Cfr., K. MARX, *Il Capitale*, Libro III, 2, Roma, 1980, 570.

<sup>97</sup> Cfr., E. BRANCACCIO, R. REALFONSO, *Draghi’s policy*, cit., 12 febbraio 2021, che affermano «In Italy, the advent of “technocrats” has always coincided with an opposite trend: the need to weaken parliamentary forces so as to increase government’s autonomy in managing the few resources available in economic downturns».

<sup>98</sup> Cfr., F. SISI, *La grande strategia cinese*, in *Limes Online*, 1° luglio 2015.

<sup>99</sup> Esalta la funzione del vincolo esterno F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un’esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 ss.

Non si sottrae a questo schema il *Recovery Fund*, né vi si sottraeva il Piano Marshall. Delle condizionalità di quest'ultimo si è già detto<sup>100</sup>.

Riguardo alle condizionalità del *Recovery Fund*, sia sufficiente ricordare che, oltre all'obbligo di spenderne i denari per effettuare riforme e investimenti nell'ambito delle aree politiche di rilevanza europea strutturate nei sei pilastri previsti dal regolamento sul RRF, gli Stati membri devono anche rispettare il Regolamento sullo Stato di diritto<sup>101</sup> e perseguire gli obiettivi di cui all'art. 4.1 reg. RRF, tra cui, ad es., la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione contribuendo così «alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo».

Non solo. Nel redigere i loro i Piani per la ripresa e la resilienza gli Stati membri devono rispettare le condizionalità contenute nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*<sup>102</sup>, ossia i quattro principi guida ivi individuati che rappresentano le priorità al centro del Semestre europeo e consistono nella sostenibilità ambientale, nella produttività, nell'equità e nella stabilità macroeconomica<sup>103</sup> e rispettare altresì quanto prescritto dal summenzionato art. 10 RRF sulla sana *governance* economica<sup>104</sup>.

A quanto sopra, si aggiungono le condizionalità legate al monitoraggio del raggiungimento di “*milestones and targets*” rispetto al quale ogni Paese è obbligato a fornire una rendicontazione trimestrale, oltre a quelle che altrove ho definito le “condizionalità specifiche per Paese”<sup>105</sup>, che sono quelle contenute nelle Raccomandazioni specifiche per Paese adottate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare la Raccomandazione 2020<sup>106</sup> e la Raccomandazione 2019<sup>107</sup>,

<sup>100</sup> *Supra*, parr. 1 e 2.

<sup>101</sup> Cfr., *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*.

<sup>102</sup> Cfr., *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final.

<sup>103</sup> Cfr., COM(2020) 575 final, cit., punto II.

<sup>104</sup> *Supra*, par. 5.

<sup>105</sup> Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 46 ss.

<sup>106</sup> Cfr., *Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, (2020/C 282/12).

<sup>107</sup> Cfr., *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul Programma nazio-*

che ci impongono il perseguimento di «politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito»<sup>108</sup>, di «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali» specie in ambito sanitario<sup>109</sup>, di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione»<sup>110</sup>, oltre a tutte le riforme essenziali «per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine»<sup>111</sup>, che, quindi, «restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il semestre europeo» e saranno considerate anche «per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa»<sup>112</sup>.

Tra queste, spiccano – per importanza – la necessità di adottare tutti i provvedimenti necessari ad assicurare una futura riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta, corrispondente ad aggiustamenti strutturali annui in percentuale sul PIL<sup>113</sup>; l'obbligo di adottare politiche fiscali che contribuiscano «a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico»<sup>114</sup>; l'obbligo di riformare il mercato del lavoro<sup>115</sup>; di «affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza»<sup>116</sup>; di introdurre un'imposta patrimoniale, aggiornare i valori catastali ed aumentare l'IVA<sup>117</sup>; di migliorare la «capacità amministrativa» in quanto «presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione, con effetti di ricaduta positivi sugli investimenti privati e la crescita del PIL»<sup>118</sup>; di «attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine

---

*nale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, (2019/C 301/12).*

<sup>108</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 20 luglio 2020, *cit.*, punto 1.

<sup>109</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 20 luglio 2020, *cit.*, punto 1.

<sup>110</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 20 luglio 2020, *cit.*, punto 4.

<sup>111</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 20 luglio 2020, *cit.*, Cons. 25.

<sup>112</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 20 luglio 2020, *cit.*, Cons. 25.

<sup>113</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, punto 1.

<sup>114</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, Cons. 34.

<sup>115</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, punto 2.

<sup>116</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, punto 3.

<sup>117</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, Cons. 11.

<sup>118</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, Cons. 23.

di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica»<sup>119</sup> e di riformare il sistema bancario italiano<sup>120</sup>.

Il numero e la portata delle condizionalità cui è soggetta l'assistenza finanziaria del *Recovery Fund* sono davvero imponenti, ma, come accennato, si tratta di una pratica diffusa, definita addirittura «consuetudinaria» da una parte della dottrina<sup>121</sup>.

Siamo di fronte ad una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo<sup>122</sup>.

In quest'ottica, le riforme strutturali possono rendere più facile per le imprese aumentare i loro introiti, ma hanno un costo notevole per tutti gli altri<sup>123</sup>. Non c'è dubbio, quindi, che le condizionalità previste dal *Recovery Fund* mettano sotto una grande pressione i Paesi che usufruiranno di questi fondi, dando luogo ad una sorta di effetto sanzionatorio, quando non più propriamente estorsivo, che si traduce nella possibilità di avere accesso all'assistenza finanziaria, ma solo in cambio di riforme strutturali e di investimenti pubblici che consentano a loro volta di sbloccare, far volare, gli investimenti privati finalizzati ad aumentare la competitività del e nel mercato e creare un ambiente *confort* idoneo a generare profitti.

Lo stringente controllo da parte di un soggetto esterno (nel caso del Piano Marshall, l'ECA, nel caso del *Recovery Fund*, la Commissione europea e il Consiglio)<sup>124</sup> cui sono sottoposti gli Stati beneficiari si configura, di fatto, come un loro commissariamento, proprio come quando la *Troika* poneva i suoi vincoli capestro agli Stati europei che,

<sup>119</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, punto 1.

<sup>120</sup> Cfr., *Raccomandazione* del Consiglio del 9 luglio 2019, *cit.*, punto 5.

<sup>121</sup> Cfr., P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito*, *cit.*, 135, che ne sottolineano l'uso assiduo e spregiudicato negli anni della presidenza della BCE di Mario Draghi.

<sup>122</sup> Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund*, *cit.*, 55-57.

<sup>123</sup> «Nessuno si sottrae alla vorticoso economia del tempo nell'era del capitalismo avanzato. Apparentemente siamo liberi e sovrani. Ma a ben guardare l'imperativo della crescita, l'obbligo della produzione, l'ossessione del rendimento fanno sì che subdolamente libertà e costrizione finiscano per coincidere. Viviamo in una libertà costrittiva o in una libera costrizione». Così, D. DI CESARE, *Virus sovrano?*, *cit.*, 10.

<sup>124</sup> Sottolinea la problematicità del rapporto tra le Istituzioni italiane e quelle europee preposte ai controlli del *Recovery Fund*, L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *irpa.eu*, 10 novembre 2020.

sull'orlo del *default*, chiesero e ottennero gli aiuti finanziari dai vari organismi sovranazionali e internazionali deputati a erogare prestiti (*i.e.*, il MESF, il FESF, il MES)<sup>125</sup>. In quei casi, la *Troika* verificava che fossero rigorosamente adempite le condizionalità imposte agli Stati europei che avevano usufruito dei predetti prestiti e pretendeva in cambio l'adozione da parte di questi ultimi delle famigerate politiche di *austerity*<sup>126</sup>.

Proprio come quando la BCE nel 2011 scrisse la summenzionata lettera all'Italia: in quell'occasione il "non detto" consisteva in ciò che o l'Italia si adeguava alle indicazioni contenute in quella missiva oppure la BCE avrebbe cessato l'acquisto sui mercati secondari dei titoli di debito italiani, con l'ovvia conseguenza che il nostro Paese sarebbe andato in *default*<sup>127</sup>.

Anche quelli della *Troika* e della BCE erano configurabili come

<sup>125</sup> Cfr., M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *lacostituzione.info*, 25 Luglio 2020.

<sup>126</sup> Il caso più eclatante fu, come noto, quello della Grecia, su cui, *ex multis*, C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, 201; A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016, 18; L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Torino, 2015, 55; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 2018, 358.; F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in *federalismi.it*, 2016, 3; A.-I. MARKETOU, *Constitutional-political change in Greece during the crisis. A story on constitutional deconstruction and the loss of national sovereignty*, in *federalismi.it*, 2016, 2 ss.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2010, 961 ss.; M.G. ARGHYROU, J.D. TSOUKALAS, *The Greek Debt Crisis: Likely Causes, Mechanics and Outcomes*, in *CESifo Working Paper*, 2010, 3 ss.; W.H. BUITER, E. RAHABI, *Greece and the fiscal crisis in the Eurozone*, in *CEPR Policy Insight*, 2010, 1 ss.; K. FEATHERSTONE, *The Greek sovereign debt crisis and EMU: a failing state in a skewed regime*, in *Journal of Common Market Studies*, 2011, 193 ss.; G.P. KOURETAS, P. VLAMIS, *The Greek Crisis: Causes and Implications*, in *Panoeconomicus*, 2010, 391 ss.; N. ZAHARIADIS, *Bargaining power and negotiation strategy: examining the Greek bailouts, 2010–2015*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, 675 ss.; S.D. REPOUSIS, *The Evolution of the Greek Public Deficit up to 2010*, in *International Research Journal of Finance and Economics*, 2017, 125 ss.; F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, 153 ss.

<sup>127</sup> Cfr., A SOMMA, *Il consenso di Bruxelles. Il Recovery plan sulle orme della Troika*, in *Micromega*, 3 maggio 2021, secondo il quale in questo modo «si ricava una sorta di Consenso di Bruxelles in tutto e per tutto ricavato dal *Washington consensus*. A conferma di come l'Europa non operi secondo una propria agenda politica, ma risenta inevitabilmente del clima politico allineato all'ordine economico internazionale e dunque all'imperante ossequio all'ortodossia neoliberale».



vincoli esterni, posti a causa della ipotizzata inadeguatezza dei politici nazionali a gestire la cosa pubblica in maniera virtuosa. In quest'ottica, Guido Carli, probabilmente, ne avrebbe persino auspicato l'intervento, diffidando dell'attuale classe politica che avrebbe considerato incapace, parassita e fannullona almeno al pari di quella dei suoi tempi<sup>128</sup>.

Insomma, vincolo esterno e condizionalità si giustappongono ed entrambi sono sinonimo di Potere<sup>129</sup>. È potente colui che impone i vincoli esterni, è potente colui che prescrive le condizionalità, è potente colui che fornisce l'assistenza finanziaria, colui che crea debito, dando origine ad una situazione in cui diventa "il" creditore (oltre tutto privilegiato) che ha come interlocutori i Governi di tutti gli Stati debitori<sup>130</sup>.

Il loro debito si traduce in una situazione di dipendenza e li obbliga a sottostare ai *desiderata* del creditore che diventa, quindi, il nuovo indiscusso sovrano contemporaneo<sup>131</sup>. Una vera e propria "trappola del debito" quella che nel 1997 il noto analista finanziario americano Robert Zielinski descrisse in una nota di tre pagine, un *pamphlet* ironico, come "*The kiss of debt*", ammonendo *ante litteram* che le grandi crisi finanziarie mondiali sono sempre state precedute da cinque anni consecutivi di crescita del debito di oltre il 20% l'anno e sono spesso

<sup>128</sup> Cfr., G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 10, che afferma «la corruzione più grave, la più pervasiva, è stata quella che ha portato alla formazione di leggi nate dal contratto tra forze politiche di diversa ispirazione che non si alternavano al potere».

<sup>129</sup> Cfr., N. URBINATI, *Robinson Crusoe, il despota e la libertà civile*, in P. IGNAZI, N. URBINATI (a cura di), *Contagio e libertà*, Roma-Bari, 2020, 13, che afferma «la diffidenza verso chi detiene il potere è un'arma di quel liberalismo della paura (della democrazia partecipata e costituzionale) che ci guida nella riflessione sui limiti e le possibilità ai quali il potere è associato». Si veda anche il bel saggio di É. TOUSSAINT, *Il Sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio*, Bordeaux, 2019, 9, secondo il quale «l'utilizzo del debito estero come arma di dominazione ha giocato un ruolo fondamentale nella politica imperialista delle principali potenze capitalistiche nel corso del XIX secolo, e ancora nel XXI secolo, in forme che si sono nel frattempo evolute».

<sup>130</sup> Cfr., A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica.it*, 24 aprile 2020, 1 ss.; G. TANI, *Debito è asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *lacostituzione.info*, 12 giugno 2020.

<sup>131</sup> «Attore chiave nei tavoli dove si negozia il "profilo" futuro delle società europee in termini di distribuzione delle risorse e delle opportunità tra i gruppi sociali». Così, P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito*, cit., 136. Si veda anche P. PERULLI, *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, Milano, 2020, 28, che afferma «debito sovrano è il termine che – inconsapevole ironia – designa la dipendenza degli Stati dai mercati, a cui è quindi stata trasferita l'effettiva sovranità» (*ivi*, 10).

anticipate da un *boom* sostenuto dell'indebitamento da parte del settore privato<sup>132</sup>.

*The kiss of debt*, una locuzione che rende bene l'idea del potere ammaliante di cui il creditore è titolare e che nel lungometraggio del 2000 dall'omonimo titolo, interpretato da un grande Ernest Borgnine, viene meglio chiarito in un sottotitolo auto esplicativo: «Il denaro non è un oggetto, ma quando sei indebitato non puoi tornare indietro»<sup>133</sup>.

## 7. Debito pubblico e debito privato, debito buono e debito cattivo: Sua Maestà il debito

Oggi più che mai, dunque, la questione del debito riveste un'importanza eccezionale: il volume del debito è la causa principale della povertà mondiale, con una società divisa tra l'1% di creditori e il 99% di debitori e l'economia reale che soccombe di fronte alla potenza del debito creato dalla finanza<sup>134</sup>.

C'è «una nuova aristocrazia finanziaria, una nuova categoria di parassiti nella forma di escogitatori di progetti, di fondatori e di diret-

<sup>132</sup> Cfr., R. SHARMA, *The rise and the fall of Nations. Forces of Change in the Post-Crisis World*, New York-London, 2016, 127 ss.

<sup>133</sup> Parlano del debito paragonandolo ad un "bacio mortale": S. KOTKIN, *The Kiss of Debt. The East Bloc Goes Borrowing*, in N. FERGUSON, C.S. MAIER, E. MANELA, D.J. SARGENT (a cura di), *The shock of the global: the 1970s in perspective*, Cambridge-London, 2010, 80 ss.; L. SEE-YAN, *The Global Economy in Turbulent Times*, Singapore, 2015, 465 ss.; A. STEINER, *The Decline of Soviet-Type Economies*, in J. FÜRST, S. PONS, M. SELDEN (a cura di), *The Cambridge History of Communism. Endgames? Late Communism in Global Perspective, 1968 to the Present*, vol. III, Cambridge, 2017, 203 ss.; nonché, da ultimo, B. ZACCARIA, *Debito e condizionalità? L'amministrazione Reagan e l'ammissione della Polonia al FMI (1981-1986)*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, 295 ss., che però, analizzando il caso polacco, propone una lettura alternativa, mettendo in discussione l'impiego deliberato della "trappola del debito" da parte del FMI e degli USA.

<sup>134</sup> Cfr., M. HUDSON, *Killing the host. How Financial parasites and debt destroy the global economy*, Petrolia, 2015, 380. Per V. GIACCHÈ, *Titanic-Europa. La crisi che non ci hanno raccontato*, Reggio Emilia, 2015, 18, «si tratta della maggiore accumulazione di debito della storia in tempo di pace». Sottolinea giustamente O. CHessa, *La costituzione della moneta*, Napoli, 2016, 337, che «i mercati finanziari acquistano il potere, in qualità di creditori, di controllare la gestione statale delle finanze pubbliche e di punire o premiare le decisioni governative togliendo o concedendo fiducia alla solvibilità dello Stato debitore, cioè inducendo il rialzo o il ribasso degli interessi sul debito sovrano».

tori che sono tali semplicemente di nome; tutto un sistema di frodi e di imbrogli che ha per oggetto la fondazione di società, l'emissione e il commercio di azioni. È produzione privata senza il controllo della proprietà privata», diceva un Marx che, oggi, per la sua lucidità, sarebbe definito un visionario<sup>135</sup>.

Insomma, la dimensione planetaria assunta dalla finanza e le interrelazioni che essa inevitabilmente provoca l'hanno resa molto più pericolosa e incontrollabile di quanto non sia mai stata fino a questo momento<sup>136</sup>.

A ciò si aggiunga che, specie negli ultimi anni e a partire dalla crisi dei debiti sovrani, il debito pubblico è aumentato vertiginosamente perché gli Stati sono intervenuti per socializzare le perdite delle banche in crisi, salvandole dalla bancarotta<sup>137</sup>. Il debito pubblico è dunque aumentato a dismisura, mentre quello privato è diminuito, ma questa non è altro che «una derivata della crisi e della scelta, da parte degli Stati, di sostenere l'economia, a cominciare dal suo settore privato (imprese e famiglie)»<sup>138</sup>.

La stessa cosa accade oggi con il *Recovery Fund*: il Piano presentato dall'Italia prevede un aumento significativo del debito pubblico perché, come fu autorevolmente sostenuto proprio da Mario Draghi quando non era ancora stato nominato Presidente del Consiglio, «la perdita di reddito subita dal settore privato (...) deve alla fine essere assorbita, in tutto o in parte, nei bilanci del governo». Insomma, «livelli di debito pubblico molto più alti» dovranno diventare «una caratteristica permanente delle nostre economie» per consentire la «cancellazione del debito privato»<sup>139</sup>.

«La questione chiave», continuava Draghi, «non è se, ma come lo

<sup>135</sup> Cfr., K. MARX, *Il Capitale*, Libro III, 1, Roma, 1980, 520-521.

<sup>136</sup> Citando ancora Marx, l'economia fuori dal controllo della politica produce un unico bisogno: il denaro «che pare mezzo», ma in realtà è «la vera potenza e l'unico scopo», anzi, è scopo a se stesso e la sua quantità il suo solo attributo di forza, sua «vera misura diventa la smisuratezza, la sregolatezza». Così, K. MARX, *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, in *Opere filosofiche giovanili*, Roma, 1977, 243 e 226. Sul capitalismo della finanza, L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, 21 ss.; A. BAGNAI, *Il tramonto dell'Euro*, Reggio Emilia, 2012, 86 ss.; T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2014, 920; P. PERULLI, *Il debito sovrano*, cit., 10.

<sup>137</sup> Cfr., F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 211 ss.

<sup>138</sup> Cfr., V. GIACCHÈ, *Titanic-Europa*, cit., 18.

<sup>139</sup> Cfr., M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus*, cit., 25 marzo 2020.

Stato deve usare il suo bilancio», perché la priorità non deve essere solo fornire un reddito di base a chi perde il lavoro, ma «proteggere le persone dal perdere il lavoro» e «proteggere l'occupazione e la capacità produttiva in un momento di drammatica perdita di reddito richiede un immediato sostegno di liquidità», un risultato che può essere raggiunto soltanto mediante il supporto delle banche che «devono prestare rapidamente fondi a costo zero alle imprese disposte a salvare posti di lavoro»<sup>140</sup>.

Le banche, dunque, dovranno diventare «un veicolo di politica pubblica» e «il capitale di cui hanno bisogno per svolgere questo compito deve essere fornito dal governo sotto forma di garanzie statali su tutti gli scoperti o prestiti aggiuntivi». Inoltre,

«il costo di queste garanzie non dovrebbe essere basato sul rischio di credito dell'azienda che le riceve, ma dovrebbe essere pari a zero indipendentemente dal costo di finanziamento del governo che le emette. Le aziende, tuttavia, non attingeranno al supporto di liquidità semplicemente perché il credito è a buon mercato. In alcuni casi, per esempio le imprese con un portafoglio ordini, le loro perdite possono essere recuperabili e quindi ripagheranno il debito. In altri settori, questo probabilmente non sarà il caso. Queste imprese possono ancora essere in grado di assorbire la crisi per un breve periodo di tempo e aumentare il debito per mantenere il loro personale al lavoro. Ma le loro perdite accumulate rischiano di compromettere la loro capacità di investire in seguito. E, se l'epidemia del *virus* e le chiusure associate dovessero durare, potrebbero realisticamente rimanere in attività solo se il debito contratto per mantenere le persone al lavoro durante quel periodo fosse alla fine cancellato»<sup>141</sup>.

Ecco, dunque, la distinzione tra debito buono e debito cattivo: l'aumento del debito pubblico diventa necessario per cancellare i debiti del settore privato, diventati ormai insostenibili, qualificandosi in questo modo come *debito buono*<sup>142</sup>.

Questo debito, però, «è una cosa diversa dall'aumento della spesa pubblica, anche in disavanzo, che compensa la caduta della spesa pri-

---

<sup>140</sup> Così, M. DRAGHI, *We face a war*, cit., 25 marzo 2020.

<sup>141</sup> Così, M. DRAGHI, *We face a war*, cit., 25 marzo 2020.

<sup>142</sup> Cfr., M. DRAGHI, discorso di apertura del *meeting* di Rimini di Comunione e liberazione interamente riportato in *Il gran bel discorso di Mario Draghi al meeting di Rimini*, in *Il Foglio*, 18 agosto 2020.

vata» ed è figlio di una filosofia di fondo «molto diversa dall'idea *keynesiana* della spesa pubblica, anche a debito, per risollevare la domanda aggregata dal suo equilibrio di sottoccupazione e favorire la crescita» dell'economia<sup>143</sup>.

E l'Europa, come efficacemente affermato in dottrina, ha elevato il rapporto di debito a paradigma delle relazioni tra gli Stati membri, con l'aggravante che «non tutti sono però debitori allo stesso modo» perché «alcuni Paesi sono capaci di controllare la produzione della disciplina monetaria e di bilancio, e di utilizzarla per rendere cronica e irreversibile la condizione di inferiorità degli altri Paesi»<sup>144</sup>.

## 8. Il *Recovery Plan* italiano: risorse insufficienti, ortodossia neoliberale, micro interventi e ridimensionamento del ruolo del Parlamento

Il *Recovery Fund*, esaltato da più parti come il “*momento hamiltoniano*” della storia dell'Unione europea<sup>145</sup>, la svolta salvifica attraverso la quale l'Unione trasforma sé stessa da freddo organismo sovranazionale, volto solo al perseguimento del profitto in un'ottica meramente capitalistica, in una madre benevola<sup>146</sup>, non è altro che l'ennesima forma di assistenza finanziaria, oltre tutto insufficiente a risolvere la quantità e l'ampiezza dei problemi del nostro Paese<sup>147</sup>.

<sup>143</sup> Cfr., L. PANDOLFI, *Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico*, in *Il Manifesto*, 10 febbraio 2021.

<sup>144</sup> Cfr. A. SOMMA, *Sovranismo democratico. Dal vincolo esterno alla giustizia sociale*, in *L'Ircocervo*, 2020, 122.

<sup>145</sup> Spiego perchè non è così in F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 141 ss. In termini, A. DAS, L. TOBAGI, E. GILLAM, *L'European Recovery Instrument non è un momento hamiltoniano, ma nemmeno pura improvvisazione*, in *Invesco*, luglio 2020, 2; S. KAPOOR, *This isn't Europe's 'Hamilton' moment*, in *politico.eu*, 22 maggio 2020; M. COPELOVITCH, *No, this isn't Europe's 'Hamiltonian moment'*, in *washingtonpost.com*, 27 maggio 2020; J. WEEKS, *A 'Hamiltonian moment' for Europe*, in *socialeurope.eu*, 14 luglio 2020; O. ISSING, *The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?*, in *International Finance*, 2020, 340 ss.

<sup>146</sup> Cfr., S. CESARATTO, *Next degeneration EU*, in *economiaepolitica.it*, 4 febbraio 2021, 1 e 3, che, efficacemente lo definisce «*too little e too late* per essere efficaci (...) Nel complesso si tratta di risorse molto limitate, spalmate su più anni e con effetti altrettanto limitati». Parla di Europa matrigna L. CARACCILO, *Editoriale. Il quinto paradigma*, in *Limes. Il vincolo interno*, 2020, 12.

<sup>147</sup> Cfr., R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA,

Né ci si deve far trarre in inganno dalla retorica che vede nel *Recovery Plan* presentato dal nostro Governo lo strumento attraverso il quale si realizzerà la “ricostruzione” dell’Italia (per continuare con la metafora dell’economia di guerra), destinato a rilanciare il nuovo miracolo economico, perché, come giustamente sottolineato in dottrina, il *Recovery Fund* è stato concepito «per ottenere l’allineamento delle politiche nazionali all’ortodossia neoliberale» come emerge chiaramente finanche dalla tempistica indicata per la realizzazione delle riforme in virtù della quale «la maggioranza degli impegni deve (...) essere onorata entro l’anno in corso»<sup>148</sup>, ma anche dalle liberalizzazioni in materia di energia elettrica o in quelle previste in materia di pubblica amministrazione da attuarsi in maniera pro-concorrenziale, o ancora in materia di mobilità dei lavoratori e così via<sup>149</sup>.

Persino riguardo a un tema come quello della riforma della giustizia si sente l’eco di un impianto convintamente neoliberistico, quando si legge che la lentezza della giustizia «mina la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese»<sup>150</sup>.

Non solo, ma si potenzia il fronte della competitività dell’offerta, sebbene articolato in moltissimi micro interventi frutto delle onnipresenti pressioni lobbistiche, che rischiano di vanificarne gli impatti macroeconomici, senza sostenere la domanda effettiva di beni e servizi.

A ciò si aggiunge che i Piani dei vari Stati membri europei risentono delle tradizionali spinte nazionalistiche, volti come sono a implementare i propri sistemi industriali interni, tralasciando di occuparsi (come dovrebbe essere se una “vera” Unione europea esistesse), del complesso delle attività industriali sovranazionali.

Insomma, non solo a fronte degli investimenti e delle riforme richieste dall’UE in cambio dell’assistenza finanziaria le risorse sono oggettivamente poche, non solo si riversano in mille rivoli con poca coerenza<sup>151</sup>,

---

*Are EU Policies Effective to Tackle the Covid-19Crisis? The Case of Italy*, in *Review of Political Economy*, 2021, 1 ss.

<sup>148</sup> Cfr., A SOMMA, *Il consenso di Bruxelles*, cit., 5-6.

<sup>149</sup> Cfr., PNRR, cit., risp. 74, 73 e 94.

<sup>150</sup> Cfr., PNRR, cit., 44. In dottrina, A SOMMA, *Il consenso di Bruxelles*, cit., 7.

<sup>151</sup> Cfr., M. MESSORI, *La strategia rischiosa del Piano italiano di ripresa e resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 4, «il PNRR italiano include un eccessivo numero di progetti (circa 130) che hanno rilevanza e dimensioni molto variegata; ed è un esercizio spericolato chiedersi quale sia il filo rosso che connette le fondamentali scommesse pro-concorrenziali sulla riorganizzazione delle reti di telecomunicazione e lo specifico intervento che risponde a interessi particolaristici».

ma anche quella programmazione che sarebbe stata necessaria per rendere gli obiettivi armonici e verificabili sembra debole<sup>152</sup>.

Vi è poi da sottolineare la mancanza di un serio coinvolgimento del Parlamento nella predisposizione, approvazione e gestione del Piano, tanto che, il 26 e il 27 aprile 2021, nel presentare il *PNRR* alla Camera e al Senato, il Presidente del Consiglio Draghi, in certa misura, si è scusato e ha ringraziato l'organo della rappresentanza politica «per il prezioso lavoro di interlocuzione con istituzioni e parti sociali» e, dopo aver sottolineato che la buona riuscita del Piano avrebbe richiesto uno sforzo corale delle diverse Istituzioni coinvolte e un dialogo aperto e costruttivo, ha espresso la propria gratitudine al Parlamento stesso «per aver effettuato, con rapidità (...) un ingente lavoro di sintesi delle osservazioni e delle istanze di numerosi enti istituzionali e associazioni di categoria ed esperti, che ha contribuito alla fase finale di definizione del Piano»<sup>153</sup>.

Ciononostante, desta notevoli perplessità il fatto che su circa 60 provvedimenti normativi da adottare in base al *PNRR* trasmesso a Bruxelles, siano contemplati un certo numero di decreti ministeriali o interministeriali, una buona parte di decreti legge, alcune leggi, ma per la maggior parte sono previsti decreti legislativi adottati sulla base di leggi delega di iniziativa governativa in cui, talvolta, sia il termine, sia i principi e criteri direttivi sono già elencati nel Piano<sup>154</sup>. Con il che si pone in essere la consueta pratica che individua i principi e criteri direttivi *per relationem*, che, seppur dichiarata legittima dalla Corte costituzionale, mi sembra difficilmente accettabile quando i medesimi siano addirittura contenuti in un Piano senza alcuna natura normativa<sup>155</sup>.

## 9. Tirando le somme. *Recovery Fund* e Piano Marshall: similitudini e differenze

Tornando alla domanda che ci siamo posti all'inizio di questo sag-

<sup>152</sup> Cfr., S. CESARATTO, *Next degeneration EU*, cit., 8.

<sup>153</sup> Cfr., SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, 27 Aprile 2021, 7.

<sup>154</sup> Cfr., PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 30 aprile 2021, 66-67

<sup>155</sup> Sul punto, *ex multis*, C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 68-69; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa nella prassi: l'allontanamento dell'istituto dal modello costituzionale e dalla legge n. 400/1988*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, 10-11.

gio, se, cioè, il *Recovery Fund* possa essere considerato o meno “l’odierno” Piano Marshall, alla luce di quanto sin qui scritto, sembra assai difficile non vedere le oggettive similitudini tra i due strumenti in questione: nella loro struttura, nelle modalità dell’assistenza finanziaria, nei monitoraggi e controlli, nelle condizionalità, nelle eventuali sanzioni, nelle loro finalità: salvare gli Stati europei da una crisi *post bellica*.

In senso biblico, nel primo caso, in senso figurato oggi.

Una differenza importante, tuttavia, c’è: il Piano Marshall era finanziato interamente dagli Americani<sup>156</sup>, il *Recovery Fund*, invece, è finanziato integralmente dall’Unione europea, meglio, dai denari che la Commissione europea riuscirà a raccogliere emettendo obbligazioni proprie e vendendole sui mercati finanziari<sup>157</sup>.

È una differenza fondamentale, questa, perché “dietro” il *Recovery Fund* non c’è quella filosofia di fondo del Piano Marshall che consisteva nella «chiara collocazione a ovest della cortina di ferro dei Paesi che ricevevano gli aiuti»<sup>158</sup>.

Il governo degli Stati Uniti – disse Marshall nel 1947 – farà «*whatever it is able to do* to assist in the return of normal economic health in the world»: l’America avrebbe fatto qualunque cosa fosse stata necessaria per rimettere in piedi l’economia mondiale.

Settantatré anni dopo, il 18 marzo 2020, poco dopo l’inizio della più grave crisi economico-finanziaria mondiale dal secondo dopoguerra, provocata dalla pandemia da Covid-19, la Presidente della BCE, Christine Lagarde, a fronte della situazione catastrofica che si andava prospettando per i Paesi dell’Eurozona dichiarò: «*extraordinary times require extraordinary action. There are no limits to our commitment to the euro*»<sup>159</sup>. La BCE, dunque, «*will do everything necessary within*

---

<sup>156</sup> Salvo le *covert operations* di cui si è detto, che altro non erano che denari americani che entravano nelle casse degli Stati europei beneficiari dell’ERP e ne uscivano per tornare nelle casse degli USA e finanziare la “guerriglia” antisovietica.

<sup>157</sup> Passando attraverso il bilancio unionale e il Quadro finanziario pluriennale. Rinvio, per il dettaglio di questo meccanismo a F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 60 ss.

<sup>158</sup> Così, P. MISTURA, *Abbiamo bisogno di un Piano Marshall?*, cit., 3-4, secondo il quale questa circostanza è una delle tre differenze fondamentali tra Piano Marshall e Recovery Fund. Le altre due consisterebbero nel fatto che, oggi, «all’Europa serve una domanda di prodotti europei, non l’offerta di prodotti importati» e che «le risorse messe in campo dall’Europa, soprattutto attraverso la BCE, eccederanno di molto quelle previste dal Piano Marshall».

<sup>159</sup> Cfr., C. LAGARDE, *Our response to the coronavirus pandemic*, sul sito internet



our mandate to help the euro area through this crisis, because the ECB is at the service of the European people»<sup>160</sup>.

E, nel corso di un *webinar* promosso da Bloomberg il 7 maggio 2020, parafrasando l'ormai famosissimo "whatever it takes" pronunciato nel 2012, al culmine della crisi del debito sovrano, dall'allora Presidente della BCE Mario Draghi<sup>161</sup>, aggiunse: «we are an independent institution, accountable to the European Parliament, driven by mandate» e «we'll continue to do whatever is needed... to deliver on that mandate. Undeterred, we will continue doing so»<sup>162</sup>.

*Whatever it is able to do, whatever it takes, whatever is needed...*

Straordinario come le parole, a volte, ritornino, con la stessa forza, la stessa intensità, manifestando la stessa determinazione indipendentemente da chi le ha pronunciate.

Il punto però è sempre il medesimo dal quale siamo partiti: stessa determinazione nel fare cosa? Perché? A quale scopo?

Nel caso del Piano Marshall, come più volte sottolineato, le ragioni per cui gli USA lanciarono l'ERP furono ideologiche, economiche, finanziarie, ma, soprattutto, geopolitiche: il *containment* dell'URSS e del comunismo<sup>163</sup>.

della BCE, 18 marzo 2020. Si rammenta che solo 6 giorni prima, il 12 marzo 2020, la Lagarde nel corso di una conferenza stampa affermò che, nonostante la pandemia, non era compito della BCE ridurre gli *spread* tra gli Stati dell'Eurozona. Di un "whatever it takes 2" pronunciato dalla Lagarde parla T. TESCHE, *The European Union's response to the coronavirus emergency: an early assessment*, in *LEQS Paper*, 2020, 13. In dottrina, sulle misure messe in campo dalla BCE, *ex multis*, da ultimo, F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 2021, 54 ss.

<sup>160</sup> Cfr., C. LAGARDE, *The ECB will do everything necessary to counter the virus*, in *Financial Times*, 19 marzo 2020.

<sup>161</sup> Si tratta, ovviamente, del celeberrimo discorso che Mario Draghi pronunciò il 26 luglio 2012, affermando che la BCE avrebbe fatto tutto quanto fosse stato necessario per salvare l'Euro. Sul punto, un'accorta dottrina sottolinea come vi siano gli apologeti del *whatever it takes* di Draghi, tra cui F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma, 2020, 94; A. BOITANI, *Sette luoghi comuni sull'economia*, Laterza, Roma, 2017, 66. Così, P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito*, cit., 132 ss.

<sup>162</sup> Cfr., REUTERS, *ECB is 'undeterred' by German court ruling against bond buys: Lagarde*, May 7, 2020.

<sup>163</sup> Ad avviso degli americani, infatti, dopo aver conquistato l'Europa orientale, l'Unione Sovietica si stava preoccupando di espandere il proprio impero ben oltre l'est e con le vittorie in Grecia e Turchia (che sembravano probabili se i due Paesi non avessero ricevuto un aiuto esterno), i sovietici avrebbero potuto avanzare pretese sulla

Si trattava di affermare, oltre ogni ragionevole dubbio, l'egemonia americana su quella sovietica conquistando all'*american way of life* e al capitalismo il maggior numero possibile di Stati europei che, collocati in posizione geograficamente strategica rispetto alle due grandi potenze, avrebbero fatto la differenza per fermare l'avanzata del comunismo, consolidando il controllo statunitense sull'Europa occidentale, ma non solo, insieme alla possibilità di installare basi militari USA in luoghi ove prima non gli era consentito<sup>164</sup>. Una questione di potere, insomma, di puro potere.

Quella americana fu una vera e propria strategia di potenza e lo stesso Piano Marshall fu uno strumento giuridico funzionale alla riorganizzazione internazionale *pro* Stati Uniti delle relazioni tra le varie nazioni del "vecchio mondo" e dell'Eurasia in particolare<sup>165</sup>, proprio come l'uso costante delle *covert operations* per intervenire attivamente nelle vicende interne degli altri Paesi, che è stato ed è – da sempre – uno degli strumenti tradizionali della politica estera americana e dei suoi caratteri distintivi.

Oggi, invece, l'Unione europea ha lanciato il *Recovery Fund*, perseguendo con fermezza l'obiettivo di salvare i propri Stati membri dal *default* in un momento difficilissimo in cui «un problema di salute pubblica si è trasformato rapidamente nella crisi economica più grave della sua storia»<sup>166</sup>.

Il diritto, però, si intreccia sempre ineluttabilmente anche con altre discipline (l'economia, la storia, ecc.), che ci assistono nel ricostruire la *ratio* degli istituti giuridici e a collocarli nella loro corretta dimensione.

Un'Europa in buona salute serve senz'altro prima di tutto a sé stes-

---

regione del Mediterraneo e minacciare il Medio Oriente. Inoltre, i successi sempre maggiori dei partiti comunisti in Francia e in Italia avrebbero potuto destabilizzare anche le democrazie dell'Europa occidentale guidate dagli Stati Uniti. «Not since the days of Athens and Sparta, of Rome and Carthage, Acheson said, was the world divided between two great powers as it was now between the United States and the Soviet Union». Così, L.J. HAAS, *Harry & Arthur. Truman, Vandenberg, and the Partnership That Created the Free World*, Potomac Books, 2016, 54.

<sup>164</sup> Cfr., C. ESPOSITO, *Il Piano Marshall*, cit., 89. «La nascita della Nato collocò ogni installazione navale occidentale nella disponibilità del Pentagono». Così, D. FABRI, *La sensibilità imperiale*, cit., 24 febbraio 2017.

<sup>165</sup> Cfr., M.P. LEFFLER, *A Preponderance of Power*, cit., *passim*.

<sup>166</sup> Cfr., *Comunicazione della Commissione, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final, 1.

sa e ai suoi membri economicamente più forti, la Germania *in primis*. Senza la pandemia e, soprattutto, senza il *Recovery Fund* l'Unione stava seriamente correndo il rischio di implodere. La crisi del debito sovrano prima e la *Brexit* poi avevano inferto colpi ferali alle economie dei suoi Stati membri, all'euro e all'Unione economica e monetaria.

L'unico motivo per cui l'Unione europea ha dato vita al *Recovery Fund*, dunque, è stato senz'altro quello di non soccombere, di salvare l'euro e le disastrose economie dei suoi Membri. Mai la Germania avrebbe acconsentito a questa operazione se non si fosse trattato della sopravvivenza stessa della moneta unica e dell'Unione e, quindi, della sua stessa sopravvivenza, di quella delle sue banche, della sua industria metalmeccanica, del suo ruolo egemone all'interno dell'organizzazione sovranazionale più destrutturata di sempre<sup>167</sup>.

L'euro, come affermato in dottrina, «è la miniera d'oro tedesca, e difenderlo è diventato il principale interesse nazionale della Germania», quindi si doveva trovare un modo per cedere alle pressioni italiane, spagnole e francesi senza mutualizzare il debito e il *Recovery Fund* è stato pensato e “costruito” proprio in quest'ottica anche perché «i Paesi sono responsabili solo per la parte corrispondente alla loro quota nel normale bilancio dell'UE, non per l'intero fondo»<sup>168</sup>.

Tuttavia, il risultato più importante raggiunto dal *Recovery Fund* è stato quello di aver fatto recuperare all'Unione quella unità di intenti, quell'*idem sentire*, che sembrava ormai irrimediabilmente compromesso. Insomma, la conseguenza fondamentale prodotta da questo strumento è stata quella di resuscitare l'Unione europea dal proprio sepolcro e ricompattare intorno ad essa le politiche dei suoi Stati membri.

---

<sup>167</sup> Cfr., D. FABBRI, *L'Italia nel triangolo sino-russo-americano*, in *Limes. Il vincolo interno*, cit., 53, che afferma «In piena epidemia la cancelleria tedesca ha stabilito di tenere in vita il Nord Italia, ma in condizioni peggiori rispetto al passato. Nell'interpretazione teutonica, fornitore di componentistica per i *Länder*, il nostro Settentrione deve salvarsi ma non ristabilirsi pienamente, con conseguente svendita a compratori stranieri di numerose industrie locali. Sviluppo apprezzato in Germania, che conserverebbe produttori e acquirenti del proprio *export*, eliminando i concorrenti italiani più insidiosi. Questo il senso del sì di Angela Merkel al Mes e ai *bond* temporanei e del suo no a *eurobond* e prestiti secchi».

<sup>168</sup> Cfr., W. STRECK, *L'asimmetria europea*, in *sinistrainrete.info*, 5 aprile 2021.

## 10. Gli Stati Uniti, la “nuova” alleanza con l’Unione europea e la politica del *containment* nei confronti della Cina

In questo contesto minimalista, nel senso sopra esposto, l’Europa, fresca di una ritrovata unità, reale o apparente, è diventata terra di conquista – ancora una volta – proprio degli Stati Uniti.

Ma per comprendere fino a che punto l’Unione europea sia rientrata nell’orbita degli interessi statunitensi è necessario fare un passo indietro e tornare al 20 gennaio 2021, quando il nuovo Presidente degli Stati Uniti Joe Biden durante il suo discorso di insediamento alla Casa Bianca affermava:

«possiamo rendere l’America ancora una volta la forza trainante del bene nel mondo (...) il mondo ci sta guardando, guarda tutti noi oggi. Quindi ecco il mio messaggio per coloro che sono oltre i nostri confini (...) *Ricostruiremo le nostre alleanze e ci impegneremo ancora una volta con il mondo. Non per affrontare le sfide di ieri, ma le sfide di oggi e di domani (...) Saremo un partner forte e affidabile per la pace, il progresso e la sicurezza*»<sup>169</sup>.

Lo stesso giorno, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel salutava l’avvento dell’era Biden davanti al Parlamento europeo dichiarando che:

«centinaia di migliaia di americani hanno versato il loro sangue, due volte nel secolo scorso, per proteggere la libertà e la democrazia in Europa. Da allora, gli Stati Uniti sono stati il nostro più stretto alleato nella difesa della democrazia e dello stato di diritto (...) Oggi è più di una transizione. *Oggi è un’opportunità per ringiovanire la nostra relazione transatlantica, che ha molto sofferto negli ultimi quattro anni (...) Questo richiede, più che mai, che noi europei prendiamo il nostro destino nelle nostre mani. Per difendere i nostri interessi e promuovere i nostri valori. Un’Europa che svolga un ruolo stabilizzante e costruttivo sulla scena globale, in linea con il nostro vero peso nel mondo. Un’Europa più forte, per contribuire a un mondo migliore, più giusto e più verde. Un’Europa più forte nella difesa e nel mantenimento della pace e della sicurezza. E per fare questo, abbiamo bisogno di partner forti e affidabili.* Questo è il motivo per cui

---

<sup>169</sup> Cfr., USA, *il discorso completo di Joe Biden alla cerimonia di insediamento*, sul sito *it.euronews.com*, 20 gennaio 2021 (il corsivo è di chi scrive).

il Consiglio europeo riafferma *l'importanza strategica del partenariato della nostra Unione con gli Stati Uniti*, come la relazione più importante e più stretta del mondo. Condividiamo valori, interessi comuni, legami culturali e storici e una realtà geopolitica. *Insieme, dobbiamo essere il fondamento dell'ordine internazionale (...)* Così, nel primo giorno del suo mandato, rivolgo una proposta solenne al nuovo presidente americano: costruiamo un nuovo patto fondatore (...). Da parte nostra, *siamo pronti, vogliamo essere riuniti e mobilitati per lavorare insieme agli Stati Uniti per costruire un nuovo patto fondante per un'Europa forte, per Stati Uniti più forti e per un mondo migliore*»<sup>170</sup>.

Neanche un mese dopo, il 17 febbraio 2021 l'attuale Presidente del Consiglio Mario Draghi pronunciò il proprio discorso dinanzi a Camera e Senato per ottenere il necessario voto di fiducia da parte delle medesime. In quella circostanza, il neo nominato Presidente Draghi affermò che:

«oggi, come accadde ai governi dell'immediato dopoguerra, abbiamo la possibilità, o meglio la responsabilità, di avviare una *nuova ricostruzione (...)* Questo Governo *nasce nel solco dell'appartenenza del nostro Paese, come socio fondatore, all'Unione europea e come protagonista dell'Alleanza atlantica*, nel solco delle grandi democrazie occidentali, a difesa dei loro irrinunciabili principi e valori. Sostenere questo Governo significa condividere *l'irreversibilità della scelta dell'euro e la prospettiva di un'Unione europea sempre più integrata (...)* Nei nostri rapporti internazionali *questo Governo sarà convintamente europeista e atlantista*, in linea con gli ancoraggi storici dell'Italia: Unione europea, Alleanza atlantica, Nazioni Unite (...). L'Italia si adopererà per alimentare meccanismi di dialogo con la Federazione Russa, ma seguiamo con preoccupazione ciò che sta accadendo in questo e in altri Paesi dove i diritti dei cittadini sono spesso violati (...). *Seguiamo anche con preoccupazione l'aumento delle tensioni in Asia intorno alla Cina (...)* L'avvento della nuova amministrazione americana prospetta un cambiamento di metodo più cooperativo nei confronti dell'Europa e degli alleati tradizionali. Sono fiducioso che i nostri rapporti e la nostra collaborazione non potranno che intensificarsi»<sup>171</sup>.

<sup>170</sup> Cfr., *Speech by President Charles Michel at the European Parliament on the inauguration of the new President of the United States*, 20 gennaio 2021 (il corsivo è di chi scrive).

<sup>171</sup> Cfr., SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, 17 febbraio 2021, (il corsivo è di chi scrive).

Neatlantismo, europeismo e multilateralismo caratterizzato dalla difesa dei valori delle democrazie occidentali, dunque, i riferimenti effettuati sia dall'Unione europea, sia da Mario Draghi, invocati e vagheggiati come la soluzione di tutti i mali, con un cenno, sicuramente gradito agli Stati Uniti, alla preoccupazione del Governo italiano nei confronti della Cina.

Insomma, l'America di Biden ha chiamato, l'Unione europea e l'Italia di Draghi hanno risposto.

Un minuetto che è continuato con il discorso del Presidente Biden alla Conferenza sulla sicurezza di Monaco del 19 febbraio 2021, quando ha chiarito:

«I'm sending a clear message to the world: *America is back. The transatlantic alliance is back.* And we are not looking backward; we are looking forward, together (...) *The United States will work closely with our European Union partners and the capitals across the continent — from Rome to Riga — to meet the range of shared challenges we face.* We continue to support the goal of a Europe whole and free and at peace. The United States is fully committed to our NATO Alliance, and I welcome Europe's growing investment in the military capabilities that enable our shared defense (...) Democracy doesn't happen by accident. We have to defend it, fight for it, strengthen it, renew it (...) We must prepare together for a long-term strategic competition with China. How the United States, Europe, and Asia work together to secure the peace and defend our shared values and advance our prosperity across the Pacific will be among the most consequential efforts we undertake»<sup>172</sup>.

Il perché di questo riavvicinamento tra USA e UE non è difficile da comprendere: è in discussione la *leadership* degli Stati Uniti a livello mondiale, minata da una Cina sempre più forte, nuovo nemico da combattere e sconfiggere anche attraverso la *partnership* con l'Unione europea, apparentemente ricompattata proprio grazie al *Recovery Fund*<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Cfr., THE WHITE HOUSE, *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference*, February 19, 2021.

<sup>173</sup> Sulla Cina dal punto di vista costituzionalistico, si veda il bel saggio di J. LUTHER, *Percezioni europee della storia costituzionale cinese*, in *POLIS Working Papers*, 2006, 1 ss.; nonché A. RINELLA, *Cina*, Bologna, 2006, 9 ss.

La politica estera americana, in altri termini, sembra non avere mai abbandonato i suoi tradizionali tratti interventisti e imperialistici.

Dopo la Seconda guerra mondiale il pericolo veniva dall'URSS e fu combattuto ingaggiando anche gli Stati del Vecchio continente con il miraggio della ripresa economica e degli aiuti del Piano Marshall. Oggi, dopo la crisi pandemica, gli USA riscoprono gli alleati europei e cercano di coinvolgerli per portare avanti la propria personale battaglia contro la Cina, che rischia di scalzarli dal loro ruolo di prima indiscussa superpotenza mondiale.

In questo senso, sono state illuminanti le prime mosse del neo Presidente americano Biden, tese a rilanciare, sotto diverse spoglie, la politica del *containment*, questa volta nei confronti della Cina, riallacciandosi a quella stessa politica propugnata da Barak Obama, non tralasciando una buona dose di pessimismo anche nei confronti della Russia e cercando di stringere nel suo "abbraccio mortale" anche l'Unione europea che però, come vedremo, è solo apparentemente unita, avendo al proprio interno una Germania egemone filo-cinese e altri Stati, meno forti, disponibili ad assecondare la politica estera americana.

## 11. Dalla Cina del primo discorso all'ONU nel 1974 alla sua ascesa come superpotenza mondiale. L'impossibile convivenza con gli Stati Uniti

Molto tempo è passato da quando il Capo della delegazione della Repubblica Popolare Cinese Deng Xiaoping pronunciò il suo primo famosissimo discorso dinanzi alla VI Sessione straordinaria dell'Assemblea Generale dell'ONU il 9 aprile 1974<sup>174</sup>. La Cina «non è una superpotenza, né cercherà di diventarlo», egli disse, aggiungendo «se un giorno la Cina dovesse mutare colore e tramutarsi in superpotenza, se anch'essa dovesse esercitare il ruolo di tiranno nel mondo, e assoggettare altri ovunque a tracotanti azioni di aggressione e sfruttamento,

<sup>174</sup> Cfr., *Intervento del Capo della delegazione della Repubblica Popolare Cinese Teng Hsiao-Ping alla sessione straordinaria dell'Assemblea Generale dell'ONU*, Pechino, 1974, *passim*; *Resolute Support for the Third World's Just Demands*, in *Peking Review*, 1974, 8 ss. In dottrina, R.C. KEITH, *Deng Xiaoping and China's Foreign Policy*, Abingdon, 2018, 1 ss.

i popoli del mondo dovrebbero identificarla come social-imperialista e opporsi ad essa e unirsi al popolo cinese per rovesciarla»<sup>175</sup>.

Un chiaro accenno alla Guerra fredda e alla suddivisione del Mondo in blocchi contrapposti. Si trattava della ormai nota teoria dei “Tre Mondi”, la “*Three World theory*”, in virtù della quale le due superpotenze di allora, USA e URSS, rappresentavano il Primo mondo, i Paesi in via di sviluppo in Asia, Africa e America Latina il c.d. Terzo mondo e gli Stati sviluppati localizzati tra gli uni e gli altri il Secondo Mondo<sup>176</sup>.

Una promessa non mantenuta, perché meno di vent’anni dopo, al XIV Congresso del Partito comunista cinese che si tenne a Pechino dal 12 al 18 ottobre 1992<sup>177</sup>, fu proclamata ufficialmente l’economia socialista di mercato, «una strana miscela (...) di capitalismo e leninismo», come è stata definita<sup>178</sup>, un ossimoro che ha rappresentato il momento più alto dei “processi di modernizzazione” iniziati a partire dal 1978<sup>179</sup>, che ha segnato la svolta storica della Cina comunista verso il sistema

<sup>175</sup> Cfr., E.F. VOGEL, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge, 2011, 83 ss.; J. ALTEHENDER, *Social Imperialism and Mao’s Three Worlds: Deng Xiaoping’s Speech at the UN General Assembly, 1974*, in R. HAMMERSLEY (a cura di), *Revolutionary Moments. Reading Revolutionary Texts*, London, 2015, 175 ss.; D. RONG, *Deng Xiaoping and the Cultural Revolution*, Beijing, 2002, 267 ss.

<sup>176</sup> In quella storica occasione Deng Xiaoping espose pubblicamente la Teoria dei Tre Mondi di Mao Zedong. Cfr., H.S. YEE, *The Three World theory and post-Mao China’s global strategy*, in *International Affairs*, 1983, 239, che afferma «The Soviet Union, of course, was now labelled by Beijing as a “social-imperialist” state which had replaced the United States as the main threat to world peace» (*ivi*, 241). Sul punto, G. SAMARANI, *La Cina contemporanea. Dalla fine dell’Impero a oggi*, Torino, 2017, 151, secondo il quale «la novità era rappresentata dal fatto, per l’appunto, che era Mosca a essere vista come il nemico principale, che gli Stati Uniti divenivano un bersaglio secondario, che in seguito all’entrata all’Onu era possibile allargare la presenza diplomatica cinese e avviare una cooperazione commerciale con l’Occidente e che veniva abbandonata la passata enfasi sul sostegno ai movimenti rivoluzionari nel Terzo Mondo privilegiando gli accordi con i governi nazionali».

<sup>177</sup> Cfr., T. SAICH, *The Fourteenth Party Congress: A Programme for Authoritarian Rule*, in *The China Quarterly*, 1992, 1136 ss.

<sup>178</sup> Cfr., F. ZAKARIA, *The Self-Destruction of American Power. Washington Squandered the Unipolar Moment*, in *Foreign Affairs*, 2019, 11.

<sup>179</sup> Su cui G. SALVINI, *La modernizzazione della Repubblica popolare cinese e l’integrazione economica nel mondo sinico* e F.R. ANTONELLI, *Il processo di modernizzazione del diritto cinese*, in G. SAMARANI, M. SCARPARI (a cura di), *La Cina. Verso la modernità*, vol. III, Torino, 2009, risp. 335 ss. e 399 ss.



capitalistico, culminato con il suo ingresso nell'Organizzazione mondiale per il commercio, nel 2001<sup>180</sup>.

Conseguenza di ciò è stata l'ascesa della Cina come superpotenza mondiale *alternativa* agli Stati Uniti (nonostante questi ultimi fossero convinti, attraverso l'ambigua fase c.d. *della convivenza*, di poterne contenere l'espansionismo), che proprio in quegli anni, per via della caduta del muro di Berlino, avevano raggiunto l'apice della loro influenza internazionale<sup>181</sup>. La *Pax Americana* trionfava, così come il *Washington consensus*, cui, in un primo momento, si sottomise anche la Cina di Xi Jinping<sup>182</sup>.

Non è certamente questa la sede per dilungarci sulle vicende che hanno ridimensionato, ma tutt'affatto esaurito, l'egemonia internazionale dell'America: dalla prima guerra del Golfo alla guerra al terrorismo islamico dopo gli attacchi alle Torri gemelle, alla guerra in Afghanistan a quella in Iraq contro la volontà dell'ONU e contro la stessa "dottrina" teorizzata dal generale Colin Powell quando era presidente del *Joint Chiefs of Staff* durante la Guerra del Golfo, in virtù della

---

<sup>180</sup> Cfr., G. ARRIGHI, *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventunesimo secolo*, Milano, 2007, 27, che aggiunge «la rinascita economica della Cina, quale che possa essere il suo fu turo approdo sul piano sociale, sta producendo in una cerchia sempre più ampia di studiosi la nuova consapevolezza di una fondamentale differenza, nella storia del mondo, tra i processi che portano alla costituzione di nuovi mercati e i processi di sviluppo capitalistico» (*ivi*, 47).

<sup>181</sup> «The center of world power is the unchallenged superpower, the United States, attended by its Western allies». Così, C. KRAUTHAMMER, *The Unipolar Moment*, in *Foreign Affairs*, 1990-1991, 23; H. BRANDS, *Making the Unipolar Moment*, Ithaca-London, 2016, 14 ss.; C. LAYNE, *The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment*, in *International Security*, 2006, 7 ss.; M. MASTANDUNO, *Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, in *International Security*, 1997, 49 ss.

<sup>182</sup> Cfr., D. FABBRI, *La sensibilità imperiale degli Stati Uniti è il destino del mondo*, in *Limes Online*, 24 febbraio 2017. Sulla *Pax Americana*, J. MACDONALD, *When globalization fails. The rise and fall of Pax Americana*, New York, 2015, 93 ss.; G. DORRIEN, *Imperial designs. Neoconservatism and the New Pax Americana*, New York-London, 2004, 24 ss. Sul concetto di *Washington Consensus, ex plurimis*, B. ZACCARIA, D. BASOSI, M. CAMPUS, *Nuovi studi sulle origini del Washington Consensus*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, 191 ss. N. SERRA, J.E. STIGLITZ (a cura di), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, 2008, 3 ss.; A. KOHSAKA (a cura di), *New Development Strategies. Beyond the Washington Consensus*, New York, 2004, 1 ss.; D. HELD, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, 2004, 21 ss.

quale «valeva la pena entrare in guerra solo se erano in gioco interessi nazionali vitali e la vittoria schiacciante era assicurata»<sup>183</sup>.

Tutto questo, ma anche, appunto, la contestuale ascesa della Cina nel panorama internazionale come potenza di primo piano, molto sottovalutata dalle amministrazioni americane nonostante, già nel 1987, Andrew Marshall, fondatore e responsabile dell'*Office of Net Assessment* avesse avvisato il Pentagono che la più grande sfida che gli Stati Uniti avrebbero dovuto affrontare nei decenni a venire sarebbe stata la conquista della Cina dello *status* di grande potenza, che avrebbe eclissato l'Unione Sovietica<sup>184</sup>.

Sotto la presidenza del democratico Barack Obama riprese vigore la consueta politica interventista statunitense, che aveva fatto della Cina il suo bersaglio privilegiato, inaugurando nei suoi confronti un nuovo tipo di *containment*, temendone il sorpasso ai danni degli USA, specie perché – proprio in quegli anni – la crisi dei mutui *subprime* del 2007, rischiava di ridimensionare l'impero americano, mettendo in ginocchio l'economia mondiale. Da qui il c.d. *pivot to Asia*, il perno asiatico cioè «il contenimento della Cina, da realizzare sul calco di quello antisovietico»<sup>185</sup>.

## 12. La politica americana del *containment* verso il Celeste Impero. Il neoatlantismo e il nuovo Piano Marshall: il *Build Back Better World*

Dopo la parentesi isolazionista di Trump, ecco, quindi, di nuovo, la Presidenza americana di Biden rilanciare la politica del *containment* nei confronti del Celeste Impero, che, proprio come ai tempi della dottrina Truman, si sviluppa su due fronti: quello militare e quello economico.

Non è un caso, dunque, che, dal punto di vista militare, a più di settant'anni di distanza, si torni a parlare di atlantismo, anzi, per essere più precisi, di neo-atlantismo, né è un caso che nel *Comunicato* pubblicato a conclusione del Vertice della Nato, tenutosi a Bruxelles

<sup>183</sup> Cfr., F. ZAKARIA, *The Self-Destruction*, cit., 13.

<sup>184</sup> Cfr., A. KREPINEVICH, B. WATTS, *The Last Warrior. Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy*, New York, 2015, 8;

<sup>185</sup> Cfr., D. FABBRI, *Assalto alla Cina: la svolta strategica degli Stati Uniti*, in *Limes. Cina-USA la sfida*, 2017, 80.

il 14 giugno 2021, vi sia scritto che «le ambizioni dichiarate della Cina e il suo comportamento risoluto presentano *sfide sistemiche* all'ordine internazionale basato su regole e alle aree rilevanti per la sicurezza dell'Alleanza (...) Siamo preoccupati per quelle politiche coercitive che sono in contrasto con i valori fondamentali sanciti dal Trattato di Washington» (punto 55)<sup>186</sup>.

Sul fronte economico, poi, il 12 giugno 2021 Biden, riunito con i *partners* del G7 in Cornovaglia, ha lanciato il Piano denominato *Build Back Better World* (d'ora in avanti anche B3W)<sup>187</sup>, un vero e proprio "nuovo" Piano Marshall, proposto dagli USA, nel solco della propria tradizione, come *l'unica alternativa democratica* da opporre all'espansionismo cinese e alla sua *Belt and Road Initiative* (d'ora in avanti anche BRI), la famosa *Nuova via della seta*, iniziativa strategica annunciata da Xi Jinping nel 2013 e formalizzata nel 2015, consistente nel costruire strade, porti e reti di telecomunicazione all'estero per ampliare la propria influenza nel mondo, passando dall'Africa per arrivare all'Europa.

Nel Comunicato stampa rilasciato dalla Casa Bianca, si legge che «nell'annunciare questa *partnership*, gli Stati Uniti e i Paesi del G7 manifestano di avere una visione unica sullo sviluppo globale delle infrastrutture» nei Paesi a basso e medio reddito, verso i quali saranno catalizzati, entro il 2035, centinaia di miliardi di dollari di investimenti, provenienti dal settore pubblico e privato<sup>188</sup>.

E il G7, nel proprio Comunicato stampa pubblicato alla fine del *summit*, aderendo alla proposta americana, ha affermato che il nuovo Piano americano è stato accolto favorevolmente perché ha rivitalizzato l'alleanza tra i *partners*, aggiungendo che «per quanto riguarda la Cina e la concorrenza nell'economia globale, continueremo a consul-

<sup>186</sup> Cfr., NATO, *Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021*.

<sup>187</sup> Cfr., G. CUSCITO, *Build Back Better World: il piano degli Usa per competere con le nuove vie della seta*, in *Limes Online*, 24 giugno 2021 e dello stesso AUTORE, *Al G20 Obama rilancia il Pivot to Asia*, in *Limes Online*, 25 novembre 2014; H. CLINTON, *America's Pacific Century*, in *Foreign Policy*, 11 ottobre 2011; D. CHEN, *An Indispensable Pillar of Obama's "Pivot" to Asia: Continuing Strategic Ambiguity across the Taiwan Strait*, in P.C.Y. CHOW (a cura di), *The US Strategic Pivot to Asia and Cross-Strait Relations*, New York, 2014, 35 ss.

<sup>188</sup> Cfr., THE WHITE HOUSE, *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*, June 12, 2021.

tarci sugli approcci collettivi per sfidare le politiche e le pratiche non di mercato che minano il funzionamento equo e trasparente dell'economia globale. Nel contesto delle nostre rispettive responsabilità nel sistema multilaterale, coopereremo dove è nel nostro reciproco interesse su sfide globali condivise (...) Allo stesso tempo e così facendo, promuoveremo i nostri valori anche chiedendo alla Cina di rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali»<sup>189</sup>.

Una presa di posizione condivisa anche dal Presidente Draghi che nella sua Conferenza stampa del 13 giugno 2021, dopo aver ribadito per l'ennesima volta «che i due pilastri della politica estera italiana sono l'europeismo e l'atlantismo», ha chiarito che «il Presidente Biden ha voluto ricostruire quelle che sono le alleanze tradizionali degli Stati Uniti (...) *Il tema politico dominante è stato quale atteggiamento debbano avere i G7 nei confronti della Cina*, ma più in generale verso tutte quelle autocrazie che inquinano l'informazione, interferiscono nei processi elettorali, usano la disinformazione come tecnica quasi aggressiva, usano i *social media*, ma fanno anche altre cose: fermano gli aerei in volo, rapiscono, uccidono, non rispettano i diritti umani, usano il lavoro forzato». Ebbene, ha continuato Draghi, «nessuno disputa il fatto che la Cina abbia diritto ad essere una grande economia come le altre intorno a quel tavolo. *Quello che è stato messo in discussione sono i modi che utilizza*. Quindi anche le detenzioni coercitive. *In altre parole: è un'autocrazia che non aderisce alle regole multilaterali. Non condivide (...) la stessa visione del mondo che hanno le democrazie*»<sup>190</sup>.

Conseguenza diretta e inevitabile di tale approccio è che Draghi ha anche annunciato che esaminerà con attenzione il *Memorandum d'intesa sulla Via della Seta* sottoscritto dall'Italia il 23 marzo 2019, unico Paese dell'Unione europea ad aver aderito al Piano lanciato dalla Cina<sup>191</sup>. Il che, come affermato, «conferma il progressivo riallineamento di Roma con i vincoli securitari impartiti dagli Usa e dal nostro

---

<sup>189</sup> Cfr., *Carbis Bay G7 Summit Communiqué, Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better*, 13 giugno 2021, dove si fa un chiaro riferimento Xinjiang e «a quei diritti, libertà e alto grado di autonomia di Hong Kong sanciti dalla Dichiarazione congiunta sino-britannica e dalla Legge fondamentale».

<sup>190</sup> Cfr., PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Vertice G7, conferenza stampa del Presidente Draghi*, 13 giugno 2021.

<sup>191</sup> Si veda il testo integrale del *Memorandum d'Intesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Popolare Cinese sulla collaborazione*

interesse nazionale circa la partecipazione della Penisola al progetto infrastrutturale con cui la Repubblica Popolare sta potenziando la sua influenza economica, politica e militare all'estero»<sup>192</sup>.

A ciò si aggiunge la recente attivazione del *golden power* che, come ha affermato lo stesso Presidente Draghi nel corso di una conferenza stampa l'8 aprile 2021, «è uno strumento del governo per evitare la cessione di *asset* strategici a potenze straniere», spiegando in tal modo l'opposizione esercitata dal Governo all'acquisto di alcune aziende italiane da parte della Cina proprio perché considerate di interesse nazionale (*ex art. 2, c. 6, d.l. 21/2012*)<sup>193</sup>.

### 13. Gli altalenanti rapporti della Cina con l'Unione europea e il tentativo americano di farla aderire al *containment* del B3W. Lo scoglio della Germania

Il tentativo americano di coinvolgere gli Stati europei nel “nuovo Piano Marshall” anti-Cina, il *Build Back Better World*, ha tratto

---

*nell'ambito della “Via della Seta Economica” e dell’“Iniziativa per una Via della Seta marittima del 21° secolo”, sul sito istituzionale del Ministero dello sviluppo economico.*

<sup>192</sup> Cfr., G. CUSCITO, *Build Back Better World*, cit., 24 giugno 2021 e dello stesso AUTORE, *Draghi tiene la Cina a distanza di sicurezza*, in *Limes Online*, 12 maggio 2021, dove afferma «Il raffreddamento delle relazioni tra Italia e Cina va di pari passo con l'aumento delle tensioni tra quest'ultima e le altre potenze europee. Non solo sul piano tecnologico ma anche in merito ai dossier Xinjiang e Hong Kong e all'intensificarsi delle operazioni militari di Pechino nell'Indo-Pacifico».

<sup>193</sup> Si veda il DL 15 marzo 2012, n. 21, recante *Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, convertito con modificazioni dalla L. 11 maggio 2012, n. 56. In dottrina, G. CUSCITO, *Draghi tiene la Cina a distanza di sicurezza*, cit., 12 maggio 2021, afferma «Il più importante provvedimento in chiave anticinese adottato da Draghi è il veto imposto tramite *golden power* all'acquisizione del 70% della società Lpe da parte dell'azienda *Shenzhen Invenland Holdings*. La compagnia basata a Baranzate (Lombardia) disegna e fabbrica reattori epitassiali per *microchip* ed esporta metà delle merci nella Repubblica Popolare. Inoltre, conta tra i suoi clienti la società italo-francese *StMicroelectronics* (grande produttore di componenti elettronici) e partecipa ai capitali di alcune compagnie europee. Ufficialmente lo stop all'affare è dipeso dalla scarsità di semiconduttori sul mercato, innescata dalle chiusure delle fabbriche in Asia a causa del *coronavirus*. A sua volta tale circostanza ha determinato una diminuzione della produttività delle aziende italiane operanti nel settore automobilistico».

ispirazione proprio dall'apparente unità raggiunta dall'UE attraverso il *Recovery Fund*<sup>194</sup>.

Nei confronti della Cina, d'altronde, gli Stati membri dell'Unione, dopo essersi incamminati sull'impervia strada della collaborazione commerciale con il Paese del Presidente Xi Jinping, sembrano attraversare un momento di crisi, ormai consapevoli di esserne diventati dipendenti dal punto di vista commerciale più di quanto non lo siano nei confronti dell'America.

Una dipendenza che di certo l'Europa, da sola, non riuscirà mai a ridimensionare, avendo una qualche *chance* di successo solo facendo alleanze con qualcuno che abbia quanto meno le potenzialità per contrastare il colosso asiatico<sup>195</sup>.

I danni causati dalla pandemia e la mancanza di trasparenza della Cina nella gestione dell'informazione sulla diffusione del *virus* e sulle sue origini sono solo il culmine di un percorso di allontanamento iniziato nel 2019<sup>196</sup>, quando, la Commissione europea adottò una Comunicazione congiunta dal titolo "*UE-Cina – Una prospettiva strategica*", nella quale, con una posizione alquanto diversa da quella assunta negli anni precedenti, affermava a chiare lettere che «in Europa è sempre più diffusa la sensazione che l'equilibrio tra le sfide e le opportunità associate alla Cina si sia modificato», giacché «il potere economico e l'influenza politica della Cina sono aumentati in una misura e a una velocità senza precedenti, a riprova della sua ambizione di assumere un ruolo guida sulla scena mondiale»<sup>197</sup>. Nel documento non si affermava

---

<sup>194</sup> Ritiene che il mondo stia diventando bipolare e che, quindi, sarà gestito dalle due superpotenze, Cina e USA, F. ZAKARIA, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, New York, 2020, 62 ss.

<sup>195</sup> Cfr., H. DIETER, *L'Italia filocinese non piace a Berlino*, in *Limes. Il vincolo interno*, cit., 111 ss., in part. 113.

<sup>196</sup> «La diplomatie chinoise cherche à discréditer des États (membri dell'UE, *n.d.a.*) en pointant et en exagérant leurs difficultés à combattre l'épidémie et à résoudre la crise sanitaire. Elle témoigne d'une volonté d'imposer son récit, ainsi que le discours aux niveaux européen et mondial. Le narratif chinois veut s'opposer à ce qui est perçu comme une hostilité de la part l'Occident, dont témoigneraient, en particulier, les reproches américains sur le manque de transparence chinois au début de la pandémie». Così, FONDAZIONE ROBERT SCHUMAN, *Sur l'Europe, avec la covid 19, la Chine tomb le masque*, in *Question d'Europe*, 7 settembre 2020.

<sup>197</sup> Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. UE-Cina – Una prospettiva strategica*, Strasburgo, 12 marzo 2019, JOIN(2019) 5 final, 1.

una vera e propria presa di distanza dal Paese asiatico, ma venivano approvate dieci azioni comuni da intraprendere per migliorare e gestire i reciproci rapporti sino-europei.

Dopo pochi giorni, fu adottato anche il Regolamento (UE) n. 452/2019, mediante il quale è stato istituito un quadro comune per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico provenienti da Paesi Terzi, che punta a tutelare gli interessi strategici dell'Unione e degli Stati membri<sup>198</sup>.

Fino a quel momento, le relazioni unionali con la Cina erano state ottime, di graduale, ma costante avvicinamento, nella convinzione che l'impero statunitense avesse imboccato la strada irreversibile del declino e che sarebbe presto stato sostituito dall'impero cinese<sup>199</sup>.

Esse, iniziate con il documento dal titolo “*Un partenariato sempre più maturo – sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina*” del 2003<sup>200</sup> sono culminate, dieci anni dopo, con l'adozione dell'*Agenda strategica UE-Cina 2020*<sup>201</sup>, nella quale si leggeva che «in quanto attori importanti in un mondo multipolare, l'UE e la Cina

<sup>198</sup> Cfr., Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

<sup>199</sup> Cfr., F. PETRONI, *Italia-Stati Uniti: scene da un matrimonio stanco*, in *Limes Online*, 12 maggio 2021; R. MAHER, *The elusive EU-China strategic partnership*, in *International Affairs*, 2016, 959 ss.; R.L. EDMONDS (a cura di), *China and Europe since 1978: a European perspective*, Cambridge, 2002, 1 ss.; D. SHAMBAUGH, E. SANDSCHNEIDER, Z. HONG (a cura di), *China-Europe relations: perceptions, policies and prospects*, London, 2007, 3 ss.; B. ONNIS, *La Cina, l'Unione Europea e la prospettiva di un nuovo ordine internazionale*, in *Rivista italiana di storia internazionale*, 2019, 265 ss.;

<sup>200</sup> Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Documento programmatico della Commissione indirizzato al Consiglio e al Parlamento europeo. Un partenariato sempre più maturo – sfide e interessi comuni nell'ambito delle relazioni UE-Cina, del 2003*, Bruxelles, 10 settembre 2003, COM(2003) 533 definitivo. In dottrina, A. BERKOFKY, *The EU and China-Myth Versus Reality of a (not so) 'Strategic Partnership'*, in S. BERETTA, A. BERKOFKY, L. ZHANG (a cura di), *Understanding China Today. An Exploration of Politics, Economics, Society, and International Relations*, Cham, 2017, 13 ss.

<sup>201</sup> Nel corso del sedicesimo summit tenutosi a Pechino il 21 novembre 2013 tra il presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, il presidente della Commissione Europea Manuel Barroso e il premier cinese Li Keqiang, fu adottato il documento *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*. Sul punto, G. SAMARANI, *I rapporti con la Cina*, in A. COLOMBO, P. MAGRI (a cura di), *Il mondo al tempo del Covid: l'ora dell'Europa? Rapporto ISPI 2021*, Milano, 2021, 120.

condividono la responsabilità di promuovere la pace, la prosperità e lo sviluppo sostenibile a beneficio di tutti», convenendo «di continuare a consolidare e sviluppare il loro partenariato strategico a vantaggio di entrambe le parti, sulla base dei principi di uguaglianza, rispetto e fiducia»<sup>202</sup>.

In tale contesto, l'Unione riaffermava il proprio «rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale della Cina» e la Cina confermava il proprio sostegno all'integrazione europea<sup>203</sup>.

Poi, però, a dispetto degli accordi, la Cina, attraverso operatori pubblici cinesi, le c.d. *State Owned Enterprises* (SOEs), *longa manus* del Partito comunista cinese (PCC) ha cominciato ad effettuare numerose operazioni di acquisizione di imprese europee con un'evidente alterazione del mercato unico europeo, una sorta di «strategia predatoria» definita da alcuni come una forma di neocolonialismo<sup>204</sup>, poco gradita all'Unione, che, in realtà, aveva pensato di trovare proprio nella Cina un nuovo vastissimo mercato pronto ad accogliere prodotti e servizi europei e a far crescere il Pil dei propri Stati membri, non immaginando, di certo, di diventare a sua volta territorio di conquista da parte dei cinesi<sup>205</sup>.

Il punto è che l'Unione europea non ha mai avuto una linea univoca alla quale attenersi nei suoi rapporti con la super potenza asiatica, perché gli Stati membri hanno posto e continuano a porre in essere le proprie politiche industriali e commerciali frutto degli egoismi nazionalistici che hanno, purtroppo, caratterizzato da sempre la stessa Unione<sup>206</sup>.

Gli interessi della Germania, ad esempio, non coincidono affatto (almeno, non del tutto) con quelli dei suoi *partners* europei e ancora meno con quelli degli Stati Uniti.

Così, la politica americana di *containment* nei confronti della Cina

---

<sup>202</sup> Cfr., *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, cit., 2.

<sup>203</sup> Cfr., *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, cit., 2.

<sup>204</sup> Cfr., S. SBAIZ, *Le "contro-misure" Europee per contenere l'espansionismo del Dragone*, in *geopolitica.info*, 8 Gennaio 2020.

<sup>205</sup> Sulle *State Owned Enterprises* G. SAMARANI, *La Cina contemporanea*, cit., 160 ss.

<sup>206</sup> In termini, E. MOSTACCI, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE Online*, 2015, 19, secondo il quale la «competizione tra sistemi economici nazionali è – si crede – la prima e più rilevante causa del declino del metodo comunitario e della parallela crescita del rilievo del metodo intergovernativo».



si scontra con la visione oltranzista del libero commercio internazionale portata avanti dal Governo tedesco, dipendente dalle esportazioni, che, proprio per questo, punta ad aprirsi sempre più ai mercati del Celeste Impero e dei suoi satelliti<sup>207</sup>. Una politica perseguita con grande determinazione al punto che la cancelliera Merkel è riuscita a far raggiungere all'UE un'intesa politica su un accordo commerciale con la Cina il 30 dicembre 2020, il c.d. *Comprehensive Agreement on Investment* (d'ora in avanti anche CAI), che Europa e Cina stavano negoziando ormai da sette anni e che è presumibile abbia infastidito non poco il neo eletto Presidente americano Biden<sup>208</sup>.

Ciononostante, il 20 maggio 2021 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione<sup>209</sup> con la quale ha negato la ratifica del CAI fino a quando Pechino non revocherà le sanzioni nei confronti di alcuni esponenti politici dell'Ue e un mese prima, il 16 aprile 2021, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le proprie Conclusioni recanti la *Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, dove ha precisato che i propri interessi per quella regione sono in linea con le indicazioni statunitensi<sup>210</sup>.

Tutto ciò dimostra plasticamente il tentativo della Germania di avere un'Unione europea meno dipendente dagli Stati Uniti, intravedendo nell'asse UE-Cina la possibilità di affrancarsi dal giogo americano e diventare l'ago della bilancia tra le superpotenze mondiali. Ma questa politica non è affatto condivisa da tutti gli Stati membri, sebbene, per come si è sviluppata l'Unione dagli anni Novanta in poi, il progetto tedesco potrebbe persino andare in porto, giacché la Germania è

<sup>207</sup> Cfr., J. GASPERS, *Berlino e il buio oltre i binari*, in *Limes. Cina-USA*, cit., 124, che afferma «Sin dal suo lancio, il governo tedesco ha percepito in modo abbastanza positivo la Bri (le nuove via della seta, *n.d.a.*), interpretandola come un modo per assicurarsi gli investimenti cinesi nel proprio paese, nel continente e nel suo vicinato».

<sup>208</sup> Sul CAI, G. SAMARANI, *I rapporti con la Cina*, cit., 129-130.

<sup>209</sup> Cfr., PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sulle controsanzioni cinesi nei confronti di entità dell'UE, di deputati al Parlamento europeo e di deputati nazionali*, P9\_TA(2021)0255. In dottrina, G. CUSCITO, *Draghi tiene la Cina a distanza di sicurezza*, cit., 12 maggio 2021, afferma che «nel complesso, i rapporti sino-europei stanno peggiorando. La messa in discussione del Cai era esattamente il risultato desiderato dagli Usa, che interpretano il forte sostegno della Germania all'accordo come un tentativo di accrescere il proprio ruolo geopolitico in Europa a discapito della sfera d'influenza americana».

<sup>210</sup> Cfr., CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni del Consiglio. Strategia dell'UE per la cooperazione nella regione indo-pacifica*, Bruxelles, 16 aprile 2021.

diventata il Paese egemone di quello che attenta dottrina ha definito «l'impero liberale»<sup>211</sup>.

Di certo «l'Europa è a un bivio: deve decidere se lasciare che ogni paese faccia del suo meglio per trarre tutti i vantaggi possibili dai rapporti con la Cina, o definire una politica comune basata sulla solidarietà europea» e meglio sarebbe se si orientasse verso la seconda opzione<sup>212</sup>.

#### 14. Il “momento” per costruire l'Europa: un'occasione mancata

Il problema è che, a dispetto dell'apparente unità ritrovata grazie al *Recovery Fund*, l'egemonia tedesca all'interno dell'UE si è persino rafforzata proprio grazie alla nascita di questo meccanismo<sup>213</sup>, elaborato, impostato, e, in parte, approvato, nel 2020, durante la presidenza americana di Donald Trump, che non esitò ad affermare che quando guardi all'Unione europea vedi “Germania”, perché essa, di fatto, è uno “strumento” nelle mani del Governo di Berlino<sup>214</sup>.

L'America, che subito dopo la Seconda guerra mondiale non si fece scrupolo di riarmare i tedeschi e di farli partecipare al nucleo primigenio della Comunità europea, ha compreso che – ormai da anni – la *Bundesrepublik* è diventata la maggiore potenza economica del Vecchio Continente e, ovviamente, non ne è felice.

La Germania, inoltre, gode di uno straordinario *surplus* commerciale nella sua bilancia dei pagamenti, specie da quando Mario Draghi (alla presidenza della BCE con il benessere degli americani), lanciò le politiche monetarie non convenzionali per salvare l'Euro e, con esso, la stessa Unione<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup> Cfr., W. STREECK, *The EU is a doomed empire*, in *Le Monde diplomatique*, 14 giugno 2019.

<sup>212</sup> Cfr., J. STIGLITZ, *Riscrivere l'economia europea. Le regole per il futuro dell'Unione*, Milano, 2020, 147.

<sup>213</sup> Sulla nascita del *Recovery Fund*, se si vuole, F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 11 ss.

<sup>214</sup> Cfr., M. GOVE, *Donald Trump Interview: Brexit Will Be a Great Thing*, in *The Times*, 15 gennaio 2017, nella parte in cui Trump afferma «You look at the European Union and it's Germany. Basically a vehicle for Germany. That's why I thought the UK was so smart in getting out».

<sup>215</sup> Cfr., E. FARVAQUE, M.A. HAYAT, A. MIHAILOV, *Who Supports the ECB? Evidence from Eurobarometer Survey Data*, in *HAL archives-ouvertes*, 22 maggio 2014, 20. A ciò si aggiunga che, proprio grazie alla politica monetaria espansiva della BCE

Quel *quantitative easing* che da una parte, ha “contrariato” proprio il Governo tedesco perché i bassi tassi d’interesse applicati dalla BCE, riducendo gli *spread*, hanno favorito i Paesi ad alto debito e danneggiato quelli ad alto risparmio. In altri termini, come osservato in dottrina, la politica monetaria espansiva della BCE di Draghi è stata vissuta dalla *Bundesrepublik* come una politica “ostile” dal momento che «l’euro debole e i tassi bassi» hanno depresso «i rendimenti dei fondi d’investimento nazionali»<sup>216</sup>.

D’altro canto, però, lo stesso *quantitative easing* ha contribuito a ridurre il debito pubblico tedesco, grazie ai rendimenti negativi dei suoi titoli di Stato (dal momento che ogni centesimo in meno che la Germania ha dovuto pagare ai suoi investitori è stato un centesimo risparmiato dal suo erario) e, in secondo luogo, l’ha salvata dal *default* che probabilmente l’avrebbe travolta a causa delle imponenti e rischiose speculazioni che il suo sistema bancario aveva posto in essere proprio sui titoli di Stato dei Paesi con i più gravi problemi finanziari<sup>217</sup>.

Il *revirement* della BCE, che d’un tratto è parsa riscoprire Keynes e le sue teorie, è stato figlio, fundamentalmente, dell’opportunismo ordoliberalistico unionale: senza queste politiche l’Eurozona si sarebbe dissolta e con essa l’euro.

Lo stesso accade oggi con il *Recovery Fund*. In questo caso, infatti, siamo di fronte a una singola porzione di debito mutualizzato solo per

---

l’euro si è deprezzato e questo ha favorito le esportazioni della Germania che, ora, ha un enorme surplus nella sua bilancia commerciale «una situazione ideale per un’economia nazionale la cui prosperità dipende dalle esportazioni e quindi da un tasso di cambio favorevole», che «rende i mercati degli altri paesi membri effettivamente prigionieri dell’economia tedesca». Così, W. STREECK, *L’asimmetria europea*, cit., 5 aprile 2021.

<sup>216</sup> Cfr., F. MARONTA, *La Germania ama tanto l’Europa da volerne due*, in *Chi comanda il mondo. Limes Online*, 1° marzo 2017. Da qui i numerosi ricorsi al Tribunale costituzionale federale tedesco e alla Corte di giustizia UE contro la BCE accusata di non limitarsi a fare politica monetaria, come le competerebbe ai sensi dei Trattati, ma di agire *ultra vires* ponendo in essere atti che riguardano la politica economica di esclusiva pertinenza degli Stati membri. Sul punto, tra i moltissimi, R. CALVANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la perdita stabilità costituzionale della Corte di giustizia dell’Unione europea alla luce del caso “Pringle”*, in *Giur. Cost.*, 2013, 2426 ss.; nonché, da ultimo, O. CHESSA, *Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli «effetti di politica economica» della BCE?*, sul sito *lacostituzione.info*, 8 maggio 2020.

<sup>217</sup> Cfr., in termini, L. PANDOLFI, *Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico*, in *Il Manifesto*, 10 febbraio 2021.

il futuro, cioè quella destinata al finanziamento dell'emergenza attraverso il bilancio dell'Unione<sup>218</sup>, oltre tutto basato su una misura straordinaria e *una tantum*, quindi, temporanea: un meccanismo *reversibile*, non continuo e in cui «la maggior parte delle aree chiave della politica e macroeconomiche sarà gestita a livello nazionale, e non europeo, inclusi i settori della spesa pubblica, della disoccupazione e dell'assistenza sanitaria, delle leggi sul lavoro e altri settori analoghi»<sup>219</sup>.

È naturale che questa situazione abbia comunque reso più uniti i Paesi dell'Unione ed è altresì ovvio che gli Stati Uniti puntino ad approfittare di questo momento per i propri obiettivi di politica estera. La sopravvivenza dell'Europa, specie di un'Europa finanziariamente ed economicamente più robusta, è indispensabile anche nell'ambito del quadro politico internazionale, sebbene ancora una volta si tenti di farne un mero *sparrring partner* di chi salirà sul podio del vincitore in questa corsa senza fine all'incoronazione del Paese più potente del mondo.

Certo, in un momento come l'attuale, si sarebbe potuto approfittare per fare di più, per risolvere una volta per tutte il problema della legittimazione democratica dell'Unione e puntare ad una decisa affermazione della spinta politica del processo di integrazione<sup>220</sup>. Una situazione devastante sotto il profilo socio-economico come quella

<sup>218</sup> Solo «una parte delle risposte nazionali alla contrazione economica causata dal COVID sarà mutualizzata». Così, A. DAS, L. TOBAGI, E. GILLAM, *L'European Recovery Instrument non è un momento hamiltoniano*, cit., 7.

<sup>219</sup> Cfr., A. DAS, L. TOBAGI, E. GILLAM, *L'European Recovery Instrument non è un momento hamiltoniano*, cit., 3.

<sup>220</sup> Ulteriormente accentuatosi, a mio avviso, a causa della crisi della rappresentanza e dei partiti politici, che ormai da tempo affligge anche i Parlamenti nazionali, lasciando la porta aperta ai diversi populismi che, sempre più, imperano a tutti i livelli favorendo l'astensionismo elettorale e propugnando diffusamente l'antieuropeismo. Sui populismi e la crisi della rappresentanza A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 15 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, 3 ss.; N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020; M. REVELLI, *Dentro e contro. Quando il populismo è di governo*, Roma-Bari, 2015, 10 ss.; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, 1 ss.; M. BENVENUTI, *Divagazioni su popolo e populismo a partire dall'attuale orizzonte costituzionale italiano*, in R. CHIARELLI (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, 2015, 275 ss.; T.E. FROSINI, *Rappresentanza e legislazione nell'età della globalizzazione*, in *osservatorio-sullefonti.it*, 2017, 1 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 31 ss.; A. RUGGERI, *Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: simul stabunt vel simul cadent*, in *fjsjeurostudies.eu*, 2020, 28 ss. e, se si vuole, F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia*:

pandemica, che ha travolto tutti gli schemi sovranazionali e nazionali precostituiti, avrebbe ben potuto rappresentare quella famosa “rivoluzione” in senso lato decisiva per imprimere una svolta in senso costituzionale dei Trattati istitutivi, per formare una vera Assemblea costituente europea eletta a suffragio universale diretto da un popolo europeo che si dovrebbe caratterizzare per un *idem sentire*, per cercare un ampio consenso democratico, per concretizzare il risultato di un processo che nasce, dal popolo, con l'intenzione di essere un processo costituente, con una legittimazione, quella del titolare della sovranità, che non può dare adito a dubbi, con una forza conformante dirimpente, proprio perché basata sulla volontà del *demos*<sup>221</sup>.

Insomma, quale momento migliore per fondare uno Stato federale europeo, per “fare” l'Europa, nella sua forma più pura, l'Europa politica, che poggia sui diritti fondamentali e sul principio di eguaglianza sostanziale, l'Europa sociale, democratica e rappresentativa, andando oltre i grandi interessi economici in giuoco, culminando nella nascita di un vero e proprio Stato europeo? Invece, il progetto politico continua ad essere recessivo e funzionalizzato all'integrazione economica e la costruzione dell'Europa unita si limita a fare perno su un concetto di Stato di diritto di stampo ottocentesco, che dimentica le più recenti, insuperabili, conquiste degli Stati sociali e democratici contemporanei. Europa, quindi, rimane il nome «di uno spazio eterogeneo e inquieto, animato da interessi, visioni e ambizioni divergenti, quando non apertamente contrapposti; un campo di tensione geopolitica in cui a regnare, specialmente nei momenti di crisi, non è l'irenica idea di solidarietà, ma l'aurorale legge del più forte»<sup>222</sup>.

Qui e oggi, ci siamo trovati di fronte a un vero e proprio punto di svolta, cruciale per l'analisi giuridica oltre che politica. Ma invece di cogliere la palla al balzo per cambiare l'Unione ci si è accontentati

---

*l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 2020, 518 ss. e bibliografia *ivi* citata

<sup>221</sup> Cfr., A. GUAZZAROTTI, *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei*, in *DPCE online*, 2020, 341 ss.; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 127; V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015, 6; C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 166. *Contra*, ma con serie argomentazioni, A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, 136,

<sup>222</sup> Cfr., J. FLORIO, *Scacco matto all'Eurozona*, in *Limes. Il vincolo interno*, cit., 99.

dell'istituzione del *Recovery Fund* con l'unica ambizione di non far "saltare" i consueti dogmi del capitalismo di cui sono intrisi i Trattati e ha finito per essere, amaramente, un'occasione mancata e forse, a questo punto, irripetibile<sup>223</sup>.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il *Recovery Fund* è davvero il nuovo Piano Marshall, come si sente ormai ripetere sempre più spesso in molte sedi e contesti? Con l'obiettivo di verificare criticamente questo *leitmotiv*, il saggio dapprima ripercorre la natura, la struttura e le condizionalità del Piano Marshall, evidenziandone anche gli aspetti meno noti e dichiarati, anche in termini di strategie geopolitiche. In seguito analizza l'attuale *Recovery Fund* e il suo funzionamento, che sancisce inequivocabilmente il ritorno del "vincolo esterno" quale strumento di politica interna e, rivitalizzando almeno apparentemente l'Unione Europea, si inserisce in una più ampia dialettica fra neo-atlantismo, *Build Back Better World* (B3W) e *Nuove Via della Seta* (BRI). In questo contesto, il *Recovery Fund*, con similitudini, ma anche sostanziali differenze con il Piano Marshall, lungi dal costituire un "momento" davvero epocale, sembra aver assunto le caratteristiche di un'occasione mancata sulla strada della costruzione dell'Europa.

EN

Is the *Recovery Fund* really the new Marshall Plan, as we hear more and more often in many places and contexts? With the aim of critically verifying this *leitmotiv*, the essay first traces back the nature, the structure and the conditionalities of the Marshall Plan, also highlighting its less known and declared aspects, also in terms of geopolitical strategies. It then analyses the current *Recovery Fund* and its functioning, which unequivocally shows the return

---

<sup>223</sup> *Contra*, L. PENNACCHI, *Nella pandemia e dopo: il contenuto etico-politico della rottura necessaria per le politiche economiche e sociali*, in *La Fionda. Nulla sarà più come prima?*, 2021, 49, secondo la quale con il *Recovery* l'UE ha effettuato una «svolta rivoluzionaria» che «rompe con la estenuata filosofia dell'austerità e mette a disposizione della rinascita europea una grande quantità di risorse comuni, utilizzabili al meglio anche dall'Italia soltanto con progetti veri e di elevato profilo (...). L'Unione Europea è riformabile, anzi: si è già preziosamente riformata».

of the “vincolo esterno” as an instrument of internal policy and, revitalizing at least apparently the European Union, is part of a wider dialectic between Neo-Atlanticism, *Build Back Better World* (B3W) and *Belt & Road Initiative* (BRI). In this context, the *Recovery Fund*, with similarities but also substantial differences with the Marshall Plan, far from constituting a truly historic ‘moment’, rather seems to be a missed opportunity on the road to European construction.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*