



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA
17 GIUGNO 2020

I valori europei all'epoca del Coronavirus

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



I valori europei all'epoca del Coronavirus*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Abstract [It]: Il testo cercherà di fare il punto sulla presenza di alcuni valori comuni all'Unione europea come declinati dai Trattati, vivificati dalle istituzioni europee, interpretati dalla Corte di giustizia nel suo collegamento con le Corti costituzionali e supreme degli stati membri e, soprattutto, sulla possibilità di rileggerli e reinterpretarli nella drammatica situazione che stiamo vivendo con la crisi del Coronavirus.

Abstract [En]: The paper will try to verify the existence of some common values in the European Union as defined by the Treaties, revived by the European institutions, interpreted by the Court of Justice, in its connection with the Constitutional and Supreme Courts of the Member States and, above all, on the possibility to give them a new interpretation in the dramatic situation we are experiencing with the Coronavirus crisis.

1. All'interno di un volume che, in pieno annus Domini 2020, vuole celebrare i dieci anni dei Trattati di Lisbona può essere opportuno fare il punto sulla presenza di alcuni valori comuni all'Unione europea come declinati dai Trattati, vivificati dalle istituzioni europee, interpretati dalla Corte di giustizia nel suo collegamento con le Corti costituzionali e supreme degli stati membri e, soprattutto, sulla possibilità di rileggerli e reinterpretarli nella drammatica situazione che stiamo vivendo in questo anno particolare.

Ma prima di parlare di valori, è opportuno fornire qualche numero e ricordare una immagine, tratta da un libro che va di moda in questi giorni. I valori, come le idee, non sono - secondo la caustica raffigurazione di Antonio Labriola - "caciocavalli appesi" ad un cielo astratto di un iperuranio slegato dalle nostre realtà, ma vivono nella concretezza delle vite degli esseri umani e dei loro rapporti.

E, allora, un prima cifra: secondo i dati del 16 aprile, come elaborati dalla John Hopkins University, i contagiati da Covid-19 sono nel mondo - per quanto attendibili possano essere questi numeri ufficiali (già la stessa Università che li fornisce cerca di offrire chiavi di lettura della loro profonda disomogeneità) - oltre 2 milioni; di questi, oltre 780.000, cioè il 38%, sono nell'Unione Europea (nei 27 Stati membri). I morti per Covid-19, di nuovo con tutte le cautele e i caveat nell'utilizzare questi dati, sono oltre 138.000; di questi, quasi 75.000, cioè più della metà nell'Unione. I dati italiani sono comunque spaventosi; non si tratta di fare polemica, ma occorrerà che le autorità preposte diano di essi una qualche spiegazione plausibile: nel mondo siamo il terzo paese per numero di contagiati (dopo Usa e Spagna), il secondo paese per numero di morti (dopo gli Usa), il terzo paese, dopo Spagna e Belgio, per tasso di mortalità (con una

* Il testo riproduce senza modifiche l'intervento tenuto al Web Seminar "Dove va l'Europa ai tempi del Coronavirus?", organizzato nell'ambito del PRIN 2017 "Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo", 16 aprile 2020.

percentuale enormemente alta di quasi 34 deceduti per centomila abitanti), di nuovo il secondo, dopo il Belgio e prima del Regno Unito, per il tasso di mortalità per contagi (13%).

Una seconda cifra: secondo i dati Eurostat, “nel 2018 gli scambi di merce tra gli stati membri della EU (commercio intra EU) sono stati valutati, in termini di esportazione, 3.518 miliardi di Euro, ossia superiori dell’80% al livello delle esportazioni dell’EU-28 verso paesi terzi, pari a 1.956 miliardi di euro (scambi extra UE)”. E ancora, dalla stessa fonte si ricava che “in ogni stato membro gli scambi intra UE di merci (ottenuti combinando insieme esportazioni e importazioni) sono superiori a quelli extra EU” (solo nel Regno Unito il rapporto era quasi paritario, attestandosi il primo dato al 50,3% del totale, il che spiega parzialmente le ragioni della uscita, rispecchiando quasi matematicamente le proporzioni di chi vuole uscire e di chi vuole rimanere).

Una terza cifra, molto recente: ed è la stima circa la diminuzione del Pil pronosticata dal Fondo Monetario Internazionale, che ipotizza per il 2020 un meno 6,1% per le economie avanzate con un meno 7,5% per l’area Euro (al cui interno spicca negativamente il meno 9,1% dell’Italia).

Insomma, nell’Unione Europea si muore insieme, si cresce insieme, si perde produttività, sia pur a velocità diverse, insieme. E se i sistemi produttivi sono bloccati da una improvvisa epidemia, a rimetterci, come hanno fatto notare ambienti imprenditoriali di quasi tutti gli Stati membri, saranno tutte le economie nazionali, anche quelle che riescono - con abilità: si vota con i piedi, è vero, dicono i teorici del federalismo fiscale, ma questo vale fino a quando si produce ricchezza - a sfruttare gli spazi del *fiscal dumping*. E’ stupefacente, allora, che mentre siamo tutti sulla stessa barca, come dice Papa Francesco, appariamo tutti, da chi lancia in Italia la proposta di una patrimoniale a chi ad essa si oppone, dalle piccole o grandi gelosie regionali e locali in Italia, allo scontro - ormai solo ideologico - eurobonds si eurobonds no, come i polli di Renzo, che, poco dopo la peste milanese, battibeccano fra di loro, non sapendo che, in un atto prodromico al loro sacrificio comune (che potrebbe essere quello che succede a tutti noi, sacrificati a paesi non europei maggiormente in grado di gestire le crisi), stanno per essere portati come omaggio paesano ad un noto avvocato di città (che, pare, avesse tenuto lo studio aperto, nonostante le intimazioni del governatore...).

E’ allora alla luce di questa nuova situazione, che cambia continuamente sotto i nostri occhi, che dobbiamo rileggere i valori comuni europei, sgombrando subito il campo da due refrain tipici della peggiore retorica politica, quello secondo cui l’Europa è sempre e solo l’Europa dei mercanti e l’altro, urticante, della insuperabile assenza di un *demos* europeo, frutto della mancanza di una sfera pubblica, una *Oeffentlichkeit* europea.

L'Europa è ormai anche l'Europa delle libertà¹: lo dimostra la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata solennemente a Nizza venti anni fa, entrata in vigore con gli altri Trattati da più di dieci anni e vivificata dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'unione europea, di cui - solo per citare gli ultimi arresti - si possono ricordare i casi Gauweiler, Pringle, Ledra, fino alle due ultime sentenze (24 giugno e 19 novembre 2019) sullo stato di diritto in Polonia e alla recentissima sentenza del 2 aprile 2020 (nelle cause riunite C-715/17, C-718/17, C-719/17), che ha condannato la Polonia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca, per essersi sottratte ai meccanismi di ricollocazione dei migranti, invocando in modo generico e non circostanziato presunte responsabilità interne in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna e il presunto malfunzionamento del meccanismo (salvo vedere quali effetti avrà sulle Corti di questi Stati la recentissima decisione del 5 maggio 2020 del Tribunale Costituzionale tedesco)².

Sotto il secondo profilo, la verità è che proprio la crisi – o meglio le crisi che si susseguono senza sosta – ci sta costringendo a costruire una sfera di discussione pubblica comune; ormai il dibattito politico in Europa affronta gli stessi temi e le stesse questioni, in Grecia come in Irlanda, in Finlandia come a Cipro, in Italia come in Francia o in Germania: la distanza è dunque ormai abissale da quelle posizioni tradizionali, che avevano un senso venticinque anni fa, secondo cui *«il discorso pubblico rimane per ora legato alle frontiere nazionali, mentre la sfera europea rimane dominata da discorsi e interessi considerati lontani dal pubblico»*³. Siamo ormai assistendo ad un dibattito politico in cui la dimensione nazionale esiste solo come frazione della dimensione europea: la sfera pubblica è ormai, inevitabilmente e irreversibilmente, una sfera pubblica europea. La politicizzazione dell'Europa è un dato ormai definitivamente assunto.

2. Le istituzioni europee, dopo una prima fase di incertezza, di fronte alla consapevolezza della gravità della situazione epidemica provocata dal coronavirus, della diffusione in tutti gli Stati dell'Unione, delle drammatiche conseguenze sanitarie ed economiche che ne derivano, hanno iniziato a predisporre delle risposte comuni. È stato previsto uno stanziamento da parte della BCE di oltre un miliardo di euro per l'acquisto di titoli pubblici e privati (e gran parte di questi acquisti sono stati destinati a sostenere le emissioni italiane); è stata disposta da parte della Commissione la sospensione del Fiscal Compact, che ci permetterà di superare i limiti del rapporto debito pubblico -Prodotto interno lordo senza incorrere

¹ Da ultimo, v. R. CONTI, *Europa e diritti: che fare in attesa del vaccino anti Covid-19? Intervista all'Avvocato generale della Corte di giustizia Giovanni Pitruzzella*, in *Giustizia Insieme*, n. 987, 9 aprile 2020. Si veda anche G. PITRUZZELLA, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *federalismi.it*, n. 6/2019.

² La sentenza è stata ormai ampiamente commentata. Sia permesso il rinvio a B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, pp. iv-xiv.

³ Così, ma venti anni fa, D. GRIMM, *Does Europe need a Constitution?*, in *European Law Journal*, 1995, p. 293.

nell'apertura di procedimenti di infrazione da parte della Commissione; si sta procedendo ad un ripensamento della disciplina in tema di aiuti di stato (qualche segnale in questo senso già emergeva da alcuni orientamenti del Tribunale di primo grado e della Commissione, ma si tratta di un segnale cruciale se si vogliono permettere interventi statali in settori ritenuti strategici per la sanità pubblica). Dall'Eurogruppo del 9 aprile, destinate ad essere definitivamente approvate nel Consiglio europeo del 23 aprile, sono uscite alcune misure di un certo interesse. E' stato previsto uno strumento di erogazione di prestiti a tasso agevolato per finanziare strumenti di protezione del lavoro per circa 100 miliardi di euro, emettendo titoli dietro garanzia dei Paesi Ue (all'Italia spetterebbe una cifra tra i 15 e i 20 miliardi). Una linea di credito di 200 miliardi sarà messa a disposizione dalla Bei per finanziare le imprese, sempre con garanzia dei Paesi Ue. Con il Mes verrebbero garantite, sembra a tassi contenuti e con la sola condizione che le spese sia destinate alla sanità, contributi che per l'Italia ammonterebbero a circa 36 miliardi. Il Consiglio europeo discuterà del Fondo per la ripresa. Insomma, come è stato da più parti notato, il dibattito sul Mes e sugli Eurobonds sembra avere ormai un contenuto puramente ideologico o, meglio, di *politique politicienne*.

Pur se con ombre e luci, si tratta di prime scelte significative che potranno aiutare i paesi europei ad uscire dal tunnel buio di una crisi che si preannuncia drammatica per le conseguenze sulla produzione, sulla ricchezza collettiva, sul lavoro, sulla sicurezza sociale. Non sappiamo ancora quali ne saranno le conseguenze: senza pronosticare la fine della cd. globalizzazione, si può comunque ipotizzare un ripensamento delle modalità di produzione ed un accorciamento delle lunghissime *supply chains* che la globalizzazione aveva imposto. In Italia comunque la leva monetaria andrà utilizzata bene, non a pioggia, non con provvidenze sparse e improduttive, perché alla fine l'inevitabile aumento del debito pubblico (già si ipotizza di arrivare al 150-160% di un Pil, inevitabilmente in riduzione rispetto al 2019, ma non mi stupirei se a fine anno dovessimo raggiungere cifre ancora più elevate) avrà conseguenze sulla sostenibilità finanziaria del nostro paese. E per utilizzare bene questi fondi, da qualunque parte provengano, bisognerà effettuare una drastica operazione di semplificazione e deburocratizzazione: certo, se sui flussi di denaro da immettere nell'economia del paese dovremo, dopo i controlli delle amministrazioni statali e delle banche, passare i controlli dell'Anac, dell'Antitrust, delle Procure della Repubblica, delle Procure della Corte dei conti, del giudice penale, civile, amministrativo, contabile..., non andremo lontano...

3. In questo quadro è opportuno sottolineare il dato significativo che emerge da nuovi spazi di interpretazione che si aprono nei testi costituzionali europei. L'art. 2 del Trattato individua come valori fondativi dell'Unione e comuni agli Stati membri “*il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti umani*”: si tratta di valori che vanno vivificati nella concreta

prassi politica e nell'attività di interpretazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia nel suo costante collegamento con le Corti costituzionali nazionali. Si tratta di formule ampie che trovano già una prima definizione nei successivi articoli dei Trattati. L'art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione europea fa infatti riferimento ad uno “sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva”. Finora aveva prevalso - bloccando ogni tentativo di immissione di liquidità nel sistema economico - la fobia tedesca, che aveva le sue radici nella esperienza della Repubblica di Weimar, nei confronti dei rischi inflativi, fino al punto di far assurgere “la stabilità dei prezzi” come chiave di lettura del modello economico europeo: l'art. 282 TFUE, comma 2, definisce come obiettivo del Sistema europeo di banche centrali proprio “il mantenimento della stabilità dei prezzi”, prevedendo che il sistema di banche centrali “sostiene le politiche generali dell'Unione” “fatto salvo questo obiettivo”, cioè subordinatamente alla “stabilità dei prezzi”. Finora, nella lettura del modello di “economia di mercato” postulato e fatto proprio dai principi del Trattato, una cultura europea, che aveva ceduto alle illusioni del liberalismo di oltre Oceano, aveva permesso che l'aggettivazione dell'economia di mercato come “fortemente competitiva” prevalesse sull'aggettivazione, più consona alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati europei, dell'economia di mercato come “sociale”.

Negli ultimi decenni, una cultura europea che finora non aveva mai creduto a taumaturgiche virtù di buon funzionamento autonomo e automatico del mercato aveva ceduto a letture autoreferenziali e assolutizzanti del principio di tutela della concorrenza. Adottata la scelta dell'economia di mercato, nell'alternativa cruciale tra “economia sociale” e “economia fortemente competitiva”, l'Europa – tradendo la sua storia e la sua vocazione – aveva virato drasticamente e drammaticamente verso la prevalenza della competizione, dimenticando che la nostra tradizione costituzionale impone interventi correttivi pubblici e collettivi per mantenere aperta la dimensione sociale e impedire l'accrescersi delle disuguaglianze. *Welfare state* e stato sociale, nelle diverse accezioni che ne vengono date nell'esperienza europea, sono elementi imprescindibili delle nostre “tradizioni costituzionali comuni”⁴ e contribuiscono a costruire gli elementi sostanziali della cittadinanza. Invece, attraverso una lettura rigida e sbilanciata del divieto di aiuti di stato, sono state spesso colpite scelte nazionali che potevano andare nella direzione della crescita e dello sviluppo. Pur tra molte incertezze, testimoniate da grandi ritardi della Commissione nel decidere casi importanti di esistenza o meno di aiuti di Stato, qualche segnale di ripensamento sta emergendo: basti qui segnalare, dopo alcune significative sentenze della Corte di giustizia, la recente decisione del Tribunale

⁴ Su questi punti, v. da ultimo il contributo di A. POGGI, *Per un diverso Stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 2020, *passim*, in particolare pp. 167 ss.

UE sul caso italiano del fondo interbancario di tutela dei depositi, in cui è stato criticato un troppo disinvolto uso delle presunzioni per dimostrare l'esistenza di aiuti di Stato ovvero le recenti posizioni assunte da Francia e Germania all'interno del Trattato di Aquisgrana.

È possibile invece una lettura diversa, rimettendo l'accento sulla prevalenza - anche all'interno di un'economia di mercato - delle finalità sociali sulla competizione, e sull'equilibrio della crescita rispetto alla mera stabilità dei prezzi. È possibile allora un'Europa diversa, in cui l'identità sociale dell'Unione torna a prevalere sui mercati e sulla loro presunta capacità autoregolatoria. E' possibile l'abbandono di rigidi automatismi mercatisti, è possibile superare le rigidità del fiscal compact, è possibile ripensare alla disciplina degli aiuti di Stato. Ed è possibile - e necessario - farlo in questo momento. La storia ci insegna che nel nostro continente a fasi di grande unità possono succedere fasi di drammatiche frammentazioni e che le crisi, e la loro gestione, possono dare la spinta definitiva in una direzione o nell'altra. Nella tradizione istituzionale europea le scelte della Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia hanno permesso di costruire lo scheletro delle istituzioni europee: anche questa volta, come sempre è successo, i muscoli, quelli che permettono il movimento, li deve mettere la politica, nelle due sedi istituzionali del Consiglio europeo e del Parlamento, individuando scelte coraggiose che permettano di tenere alto l'ideale dell'unità europea, di fronte alle crisi che in modo ricorrente mettono in pericolo il nostro destino comune, di fronte alle ricorrenti minacce che sia possibile, anzi doveroso - perché egoisticamente più conveniente per questo o quel paese - interrompere il sogno dell'unità europea.

4. Siamo probabilmente giunti ad un tornante. L'Europa - quale dimensione di una nuova, originale, statualità nel nostro continente - si costruisce superando definitivamente la originaria concezione del funzionalismo: questo modello era stato necessario settant'anni fa, subito dopo la guerra, per aggirare i cascami del nazionalismo; ha dato grandi frutti, facendo fare passi enormi nella costruzione europea. Ma, il funzionalismo, essendo inevitabilmente una concezione depoliticizzata e depoliticizzante, giunto al tornante della politicità, ha mostrato tutti i suoi limiti. Eredi legittimi e diretti di questa concezione depoliticizzata e depoliticizzante sono state le equivoche teorie, andate per la maggiore negli ultimi trent'anni, dell'Europa delle Regioni e dell'Europa dei giudici, tutte e due basate sulla ambigua idea che si potesse costruire l'Europa aggirando l'inevitabile politicità del processo europeo, affidandone le scelte a circuiti apparentemente neutrali, quello substatale e quello giudiziario, che affiancassero l'altro circuito apparentemente neutrale, quello del cd. "metodo comunitario", incentrato su di una Commissione vestale apolitica della Comunità europea: la politica a Parigi, Roma, Bonn, poi anche Madrid, Londra e Varsavia; la tecnica, l'elaborazione neutrale dei dati, a Bruxelles. Oggi, dopo Lisbona, accettando le asprezze che una tornata elettorale come quella del maggio 2019 e una crisi come quella del coronavirus inevitabilmente

hanno portato con sé, va affermata, una volta per tutte, la dimensione finalmente politica del confronto e dello scontro che si sta svolgendo sul nostro continente.

Il processo decisionale europeo si è sicuramente evoluto verso modelli assimilabili a quelli delle forme di governo parlamentare: gli atti legislativi comunitari sono in larga misura frutto di un procedimento che vede posto sullo stesso piano il Parlamento europeo, quale rappresentanza politica dei popoli europei, e il Consiglio, concepito come una seconda Camera di rappresentanza dei territori, sul modello del Bundesrat tedesco; la Commissione, il cui Presidente è designato dal Consiglio europeo, è legata da un rapporto fiduciario con il Parlamento; è stato ricondotto in un alveo costituzionale un soggetto estraneo, quale era il vertice dei Capi di Stato e di Governo; esiste un catalogo dei diritti e delle libertà; esiste un controllo giudiziario da parte di un soggetto indipendente, che saprà e dovrà resistere alle minacce che provengono da autorevoli Corti supreme nazionali.

Certo, molto c'è ancora da fare. Se vogliamo ricorrere alla storia costituzionale europea, da un punto di vista istituzionale, la struttura dell'Unione è oggi paragonabile a quella delle monarchie assolute del nostro continente nel periodo che va dalla metà del diciassettesimo secolo alla metà del diciannovesimo: un monarca, tale per grazia di Dio e della Nazione, ma irresponsabile davanti al popolo e alla sua rappresentanza parlamentare, che nominava un governo, assoggettato a lui e dinanzi a lui responsabile, governo che solo attraverso forzature istituzionali venne progressivamente attratto nella sfera della fiducia parlamentare. Non vi è dubbio che con il Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno preso atto che la fase del funzionalismo, dello sviluppo europeo per accrescimenti progressivi di funzioni, inevitabilmente depoliticizzato e governato secondo il metodo comunitario dalla Commissione, era finita. Per andare avanti, occorre rimettere in pista la politica: e la politica in Europa gira inevitabilmente attorno a due soggetti, il Parlamento europeo, le cui competenze sono aumentate fino a fare un legislatore quasi paritario con il Consiglio, e il Vertice dei Capi di Stato e di Governo, costituzionalizzato come Consiglio europeo, e titolare di un generale onnicomprensivo potere di impulso. Una sorta di Capo di Stato collettivo; ma rispetto al popolo europeo, irresponsabile come poteva esserlo un monarca assoluto del diciottesimo secolo, giacché ognuno dei suoi componenti risponde ad una sola porzione del popolo europeo, quella tedesca, quella olandese, quella cipriota, quella italiana... Risponde cioè alla sua constituency, e - rispetto al popolo europeo, così come rappresentato nel Parlamento europeo, poco importa se quel legame sia un legame democratico o assomigli di più ai legami tra i regni tedeschi del 19 secolo e i loro rappresentanti nella dieta federale.

Il superamento dell'ormai asfittico metodo funzionalista, di cui era diventata espressione la Commissione e il processo di politicizzazione aperto da Lisbona devono ormai essere condotti a termine: come avvenne nelle transizioni verso la forma di governo parlamentare, solo una forte mobilitazione dell'opinione



pubblica e forti iniziative del Parlamento possono spingere in questo senso. E due possono essere gli strumenti: rivendicare un allargamento dell'iniziativa legislativa, che sottragga il monopolio alla Commissione; ricondurre la Commissione nell'alveo fiduciario che lega i governi e i parlamenti, eventualmente rivendicando che - cosa non vietata dai Trattati - Presidente della Commissione e Presidente del Consiglio europeo coincidano nella stessa persona.

Questo vale pro futuro. Anche se alcune conseguenze le potremmo vedere fra pochi giorni.

5. Per quanto riguarda più da vicino l'Italia, la verità è che ci dobbiamo aiutare da soli, cercando al nostro interno chi sappia farsi classe dirigente di un paese che pur ha dato dimostrazione di tenere da un punto di vista psicologico e sociologico, ma chiede ormai una chiara direzione di marcia: il richiamo ad un'Europa benigna e solidale non è sufficiente se non troviamo nelle pieghe del nostro paese le idee (poche, ma buone, non la solita cacofonia di mille commissioni) e l'autorevolezza (non l'autorità formale, destinata prima o poi a sfaldarsi) per ripartire.