



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Astrid Zei**

I nodi di una costruzione ‘meravigliosamente ambigua’**

Quando *l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia* è un'opera che impone Alessandro Somma quale interlocutore necessario in un dibattito a più voci sul futuro dell'Unione europea.

Il libro ricostruisce la genesi, lo sviluppo, le battute d'arresto e le attuali prospettive dell'Unione europea analizzando in chiave diacronica le diverse anime del federalismo europeo, di quell'ordinamento la cui natura fu fortunatamente definita come “meravigliosamente ambigua” nel volume curato da R. Bieber, J.P. Jacqué e J.H.H. Weiler, *L'Europe de demain: une Union sans cesse plus étroite* (Bruxelles, 1985), osservato non nella sua dimensione prettamente giuridico-organizzativa, bensì in quella dinamica di formazione, mutamento e dissoluzione di modelli.

La riflessione sul processo di integrazione europea, che non può fare a meno di variegati apporti disciplinari, si arricchisce così di un contributo prezioso che lumeggia le strutture e le forze sociali che ne hanno sin qui promosso lo sviluppo.

Il volume si confronta con le origini dell'Europa ripercorrendo le suggestioni che hanno animato il federalismo cattolico, quello neoliberale e quello socialista tra le due Guerre e il dibattito attorno al Manifesto di Ventotene. Si sofferma poi ad analizzare la creazione del mercato comune, l'unione monetaria, le politiche attuate per la gestione delle crisi del debito ed infine le prospettive aperte con il varo del programma *Next Generation EU*, proponendo una ricostruzione che mette a fuoco i reali rapporti di forza intergovernativi e gli orientamenti ideologici dei principali attori politici sottesi alle modifiche dell'organizzazione istituzionale.

Con incedere elegante, e al contempo molto sostenuto, Somma argomenta una tesi, che è quella di una vistosa torsione nella progettazione e ancor di più nella costruzione dell'Europa unita, che abbandonata troppo presto l'idealità di una Europa solidale diviene e resta essenzialmente una costruzione atta a presidiare la libertà del mercato unico.

** Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università di Roma “Sapienza”

** Intervento a proposito del volume di A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa e come continua a tradirsi nonostante l'epidemia*, Roma, Laterza, 2021

Somma ci ricorda che la realizzazione di un mercato comune è uno dei principali obiettivi perseguiti sin dall'istituzione della Comunità economica europea e che la sua centralità non è venuta meno man mano che l'integrazione comunitaria è stata arricchita di ulteriori aspetti, e neppure a seguito della creazione dell'Unione europea. Ma la disamina dei successivi sviluppi, che pure hanno visto un ampliamento degli obiettivi dell'Unione europea e che hanno spinto i giuristi ad elaborare i fondamenti di un diritto costituzionale europeo e dell'Unione che ricomprende la tutela di diritti civili, economici e sociali, è molto severa, e forse in parte persino ingenerosa.

Un intenso afflato polemico percorre la ricostruzione dei momenti salienti del processo di integrazione europea che denuncia la pervasività di una concezione ordoliberal, che impegna le istituzioni ad un intervento attivo atto ad assecondare dinamiche competitive a scapito dei legami di solidarietà. Al progetto europeo si rimprovera la rinuncia ad una politica redistributiva idonea a colmare le differenze che caratterizzano le economie regionali europee, che un mercato concorrenziale tende per sua natura ad esasperare. Ciò comporta anche la conseguenza che le crisi esogene che si registrano in Europa tendono a colpire in modo asimmetrico, penalizzando i Paesi economicamente e finanziariamente più deboli.

L'impatto del *Libro Bianco* lanciato da J. Delors sul completamento del mercato interno viene forse sottostimato, giacché l'Autore scrive che "si finì per promuovere, in luogo dell'armonizzazione massima come premessa per la libera circolazione dei fattori produttivi, un sistema incentrato sul mutuo riconoscimento delle discipline nazionali" (p. 84). Quando però nel 1985, la Commissione adottò il *Libro Bianco* era già chiaro che il principio del mutuo riconoscimento avrebbe assunto un ruolo complementare rispetto ad una più decisa politica di armonizzazione delle disposizioni nazionali che disciplinano i requisiti per la produzione e il commercio di prodotti e servizi nel mercato interno. *L'Atto Unico europeo*, in particolare, venne concepito come uno strumento capace di imprimere una decisiva accelerazione alla realizzazione del mercato interno offrendo al legislatore nuovi strumenti di intervento con l'obiettivo di giungere, entro la fine del 1992, alla eliminazione di tutti gli ostacoli al commercio intracomunitario. Fino ad allora, questa politica di ravvicinamento delle legislazioni era affidata alle direttive adottate sulla base dell'art. 100 del Trattato CEE, che richiedevano l'approvazione unanime del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee. Con il nuovo art. 100A del Trattato CE venne introdotta la possibilità di adottare delle "misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati nazionali" funzionali alla realizzazione di "uno spazio senza frontiere interne" per la libera circolazione delle merci e dei servizi, impegnando, al contempo, le istituzioni europee a garantire un elevato livello di protezione in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori. E' vero che le disposizioni fiscali, quelle relative alla libera circolazione delle persone e alla tutela dei diritti e degli interessi dei lavoratori dipendenti venivano escluse dal vasto ambito di applicazione dell'art. 100A - limiti concepiti, peraltro, in chiave teleologica e non come limiti di materia - , ma con questa nuova base normativa la realizzazione del mercato interno venne affidata ad una strategia che contemplava, in negativo, una rinuncia da parte degli Stati ad imporre misure restrittive per gli scambi, e, in positivo, una politica di armonizzazione normativa all'interno dell'Unione europea. Ciò proprio al fine di evitare che il principio del mutuo riconoscimento potesse

alimentare un sistema di concorrenza tra sistemi diversi di regolazione, conferendo un ingiusto vantaggio competitivo ai mercati nazionali più liberalizzati e sregolati.

Somma sottolinea come gli sviluppi successivi dell'Unione europea siano stati accompagnati ad una complessità decisionale che di fatto ha visto la prevalenza del metodo intergovernativo sul metodo comunitario, e ciò prima ancora che le crisi finanziarie del 2008-2009 e poi del 2011-2012 imponessero una nuova agenda politica al fine di salvaguardare la stabilità nell'area Euro.

Soprattutto, la disciplina della politica economica e monetaria avviata con il Trattato di Maastricht e successivamente declinata anche con strumenti internazionalistici e con disposizioni ad hoc, come il *Six Pack* e il *Two Pack* hanno finito per affidare il controllo e le procedure per deficit eccessivo sostanzialmente al Consiglio.

La politicizzazione dell'Unione europea si è accentuata in momento caratterizzato da una crisi della politica, alimentando una crisi di fiducia che è anche una crisi di identità dell'UE.

Quale appare, ora, il futuro dell'Unione europea?

Nel 1997 nella prefazione alla traduzione italiana del classico di K.C. Wheare, *Del governo federale* (Bologna, 1997), J. Pinder scriveva *tranchant* che “i federalisti europei si attendono che, presto o tardi, la logica delle loro proposte riuscirà ad imporsi quanto più diventerà evidente che nella sua forma attuale l'Unione europea è troppo inefficace e antidemocratica per poter affrontare le sfide che l'Europa ha di fronte oggi e dovrà affrontare in futuro” (p. 34).

Il Trattato di Lisbona ha segnato un'importante tappa nel cammino del processo di integrazione europea per le innovazioni introdotte. Gli anni immediatamente successivi dovevano impegnare le istituzioni europee nell'attuazione del Trattato attraverso un'intensa attività normativa e amministrativa, atta anche a precisare attraverso la prassi applicativa la sua reale portata innovativa.

Le violente crisi che negli ultimi dodici anni hanno scosso l'Unione europea - la crisi economica apertasi nel 2008, la crisi finanziaria e le speculazioni che hanno minacciato la stabilità dell'eurozona, la crisi legata all'immigrazione, la crisi politica della Brexit, e da ultimo la crisi sanitaria cagionata dalla pandemia e le sue conseguenze - hanno alimentato una crescente diffidenza nei confronti dell'Unione e la volontà di preservare la potestà regolativa degli Stati membri e la loro identità costituzionale.

In molti Paesi si sono progressivamente affermate posizioni politiche improntate all'euroscetticismo e finanche alle proposte di recedere dall'Unione europea.

Questi sovranismi, che a volte si manifestano nei toni e nelle iniziative portate avanti in nome di un populismo irriverente e scomposto, e in altri casi si ammantano dei contributi delle Corti attente a presidiare l'identità costituzionale nazionale e a vigilare sul rispetto dei controlimiti al processo di integrazione europea, oggi appaiono come i maggiori ostacoli ad un'evoluzione in senso federale del processo di integrazione europea.

L'elegante giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, sulla quale Somma si sofferma (p. 156-158), nonostante un generale *favor* nei confronti dell'Unione europea (*Europafreundlichkeit*), a più riprese ha imposto una lettura restrittiva degli strumenti e degli istituti atti a realizzare il progetto d'integrazione. Soprattutto a partire dalla sentenza Lisbona il sindacato sui controlimiti ha svolto una funzione essenzialmente sospensiva e propulsiva, a presidio dei

poteri di indirizzo e controllo del Bundestag sulle dinamiche del processo di integrazione politica e monetaria dell'UE.

Le maggiori resistenze rispetto ad una evoluzione verso un modello federale di tipo solidale, sia esso o meno “alimentato da valori alternativi a quelli allineati all'ortodossia neoliberale” (p. 184), sono ancora oggi da rinvenirsi nella volontà degli Stati di non rinunciare ad una parte della sovranità nazionale.

Ora però si apre una nuova stagione per il progetto europeo. La costituzione del Fondo per la ripresa (*Recovery Instrument*) promossa dal Cancelliere tedesco Angela Merkel e dal Presidente della repubblica francese Emmanuel Macron segna il superamento del principio del divieto di indebitamento dell'UE, che in passato era stato difeso molto tenacemente soprattutto dalla Germania.

Somma riconosce che l'apertura verso l'indebitamento dell'Unione non è contemplata dal federalismo di matrice neoliberale, che mira semplicemente alla spoliticizzazione dell'ordine economico, e tuttavia sostiene che ciò non dice nulla circa un eventuale ripensamento dell'ispirazione di fondo della costruzione europea (p. 170).

Il Vice-Cancelliere tedesco Olaf Scholz (SPD), in un'intervista resa a maggio dello scorso anno al settimanale *Die Zeit*, aveva commentato il progetto franco-tedesco auspicando la creazione di una politica fiscale fortemente integrata, funzionale ad un rafforzamento dell'Unione, quale passo necessario per affrontare le sfide emergenti, in uno scenario geopolitico mondiale dominato dai maggiori Paesi extraeuropei. L'assunzione di debiti da parte dell'Unione europea, da ripagare in un periodo medio-lungo, per finanziare gli investimenti negli Stati maggiormente colpiti dalla crisi veniva paragonata al c.d. compromesso del 1790, che negli Stati Uniti sancì l'accordo circa la proposta formulata dall'allora Segretario di Stato Alexander Hamilton, incentrata sul trasferimento dei debiti pubblici degli Stati membri alla Federazione, e sulla decisione di finanziare il debito statunitense attraverso l'emissione di titoli federali, la cui elevata credibilità nel mercato finanziario nazionale e internazionale avrebbe aumentato il credito pubblico e privato. Hamilton portò avanti il suo disegno nella convinzione che la responsabilità in solido per i titoli del debito avrebbe rafforzato la tenuta del modello federale, risultando pertanto funzionale tanto allo sviluppo economico del nascente mercato nazionale, quanto alla costruzione dello Stato americano.

Citando Hamilton, che all'epoca presentò il suo piano per una “*more perfect union*” anche come “un grande progetto politico”, Scholz ha contribuito ad alimentare l'idea che il piano *Next Generation EU* possa divenire un importante banco di prova per i futuri sviluppi dell'Unione europea.

Finora, come sottolinea Somma, “l'Unione europea ha dato vita ad un'area monetaria incompleta, tale in quanto persegue la convergenza in luogo dell'integrazione fiscale: sebbene condizioni fortemente le politiche di bilancio dei Paesi membri, non possiede un bilancio unico o un meccanismo anche solo lontanamente accostabile ad un bilancio unico” (p. 136).

Oggi attraverso l'imponente dotazione a corredo di *Next Generation EU* la politica di coesione europea si impone al centro dell'agenda politica per fronteggiare la più grave crisi che si sia abbattuta sull'Europa dopo la Seconda Guerra. L'Italia e la Spagna sono i principali beneficiari

dei contributi a fondo perduto stanziati nell'ambito del piano, assorbendo rispettivamente il 20,4% e il 20,6% del totale.

Come sottolinea Gian Paolo Manzella in un bell'editoriale pubblicato di recente sulla Rivista *Federalismi.it* (*Il "tempo" della politica di coesione*, n. 13/2021), la coesione oggi si colloca "nello spirito del tempo" (p. vii), ed è "molto di più di che una semplice azione di distribuzione di risorse", anche perché le modalità condizionali legate all'attuazione delle politiche di coesione, che sono proprie dei sistemi federali, risultano funzionali ad una maggiore efficacia dei processi di spesa delle amministrazioni nazionali, a migliorare la capacità di gestione dei programmi di investimento, e all'attuazione di politiche "trasformative" atte ad accrescere la competitività e l'inclusione (*ibidem*).

Next Generation EU è stato concepito tuttavia come una soluzione temporanea. Lo scorso 15 aprile, con una decisione attesa con grave apprensione nelle Cancellerie europee, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha autorizzato la ratifica della Decisione del Consiglio sulle risorse proprie del 14 dicembre 2020, consentendo così all'avvio del Piano. I giudici tuttavia si sono pronunciati per il momento solamente sulla richiesta di misure cautelari presentata dai ricorrenti, respingendola, e riservandosi un esame approfondito circa la natura *ultra vires* della Decisione e su un'eventuale violazione dell'identità costituzionale tedesca che richiederà tempi molto più lunghi.

Se è vero che il Tribunale costituzionale federale ha anticipato che una violazione dell'identità costituzionale tedesca appare "non molto probabile", questi ha affermato pure molto chiaramente a quali condizioni la Decisione sulle risorse proprie possa dirsi legittima: a tal fine bisognerebbe escludere anzitutto la costruzione di "meccanismi duraturi" che conducano ad una condivisione di responsabilità per le determinazioni assunte da altri Stati. In secondo luogo, risulterebbero inammissibili le eventuali obbligazioni che avessero un "significato strutturale" per la disciplina del bilancio del Bundestag. Infine, bisognerebbe garantire che il parlamento possa "influenzare sufficientemente la tipologia e le modalità di gestione delle risorse messe a disposizione". Condizioni, dunque, che sembrano inficiare l'idea di proseguire nella direzione di una Unione più stretta tra gli Stati membri attraverso strumenti di condivisione del debito e della fiscalità senza procedere ad una revisione delle basi giuridiche iscritte nei Trattati.