

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

Luigi Moccia

Un anniversario per guardare avanti

Da quando il processo di integrazione europea ha preso ufficialmente avvio, 70 anni fa, con il dichiarato proposito di arrivare alla “Federazione europea” (*Fédération européenne*: espressione ripetuta due volte nel breve testo della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950), il suo sviluppo è stato segnato, a ben guardare, da una serie di occasioni mancate, oltre che di successi conseguiti: in un bilancio che a tutt’oggi appare, però, deficitario.

Ciò rischia di fare di quel proposito, più che un obiettivo ancora, anzi, più che mai ‘attuale’, un (tragico quanto triste) ‘rimosso’ del lascito storico più prezioso di quegli anni: l’idea, appunto, di una ‘unione europea’ degna di questo nome e di quell’ambizione. Un rimosso tanto più grave quanto più espressione di una mancanza di volontà e di visione da parte di governi ed élite, all’altezza delle sfide e dei compiti derivanti dalla interdipendenza, complessità e conflittualità del mondo d’oggi: dove, ancor più di quello dell’immediato dopoguerra, sono richiesti “sforzi creativi” (così definiti nella Dichiarazione) a misura dei pericoli che incombono e che rendono sempre più fragile e incerta la condizione di vita individuale e collettiva della gente.

Non è vero che non esiste un ‘popolo europeo’, solo perché nei paesi membri dell’Unione non ha attecchito e non è maturato (ancora) un senso di appartenenza europea.

È vero invece che nelle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (2019) l’affluenza alle urne è tornata (dopo più di due decenni) a salire sopra la soglia della maggioranza degli aventi diritto al voto, grazie soprattutto alla partecipazione dei giovani: a conferma di una consapevolezza più larga e diffusa dell’importanza che assume presso le nuove generazioni il tema, non solo politico, ma sociale e culturale di un’Europa unita per provvedere a interessi e bisogni della gente.

È però vero, inoltre, che esiste un ‘popolo europeo’ che di questo senso di appartenenza (ancora) stenta a riconoscerne e apprezzarne il valore; perché ha motivo di credere, dopo 70 anni da quell’inizio promettente, che non v’è (ancora) una reale condivisione di bisogni, interessi, politiche e istituzioni comuni.

È, tutto questo, il popolo dei ‘cittadini europei’: non solo come comunità in potenza ‘di destino’; quanto piuttosto come realtà in atto di convivenza nel territorio (dei paesi membri) dell’Unione di persone che ne godono i vantaggi, ma che pure ne patiscono carenze, incongruenze, debolezze. Senza dimenticare, poi, le emergenze umanitarie e le sciagure (più o meno) naturali che, senza conoscere confini di sorta, investono il territorio dell’Unione e tutta la popolazione residente, di nuovo rivelandone insieme con la fragilità un bisogno comune di protezione e sicurezza.

Detto altrimenti: sembra che (o come se) quell’idea di unità e di appartenenza comune – all’inizio manifestatasi quale impellente motivo di ‘rinascita’ europea all’insegna di un processo di integrazione sulla base di valori condivisi e, appunto, di bisogni e interessi comuni – sia venuta via via affievolendosi fino a diventare essa stessa terreno di scontro; così stravolgendone il senso storico, politico e civile.

Infatti, insieme con il risorgere di posture in vario modo e a vario titolo nazionalpopolari (e relativo accompagnamento di stereotipi mentali e culturali), ciò che colpisce di questa reviviscenza è, piuttosto, l’obsolescenza di punti di vista dallo sguardo rivolto al passato e, comunque, corto. Sempre un passo dietro: a rincorrere un presente che – nel mondo delle interdipendenze globali, carico di sfide e di rischi, di tensioni e divisioni, di dinamiche complesse e conflittuali – avanza verso una molteplicità imprevedibile di equilibri mutevoli e di sviluppi incerti, al livello locale, nazionale, regionale e internazionale; tutti o quasi, però, tra loro connessi.

Avviene, allora, che la capacità di risposta nazionale, con pretese a volte solo propagandistiche o addirittura velleitarie di chiusura entro i confini dello stato, risulta inadeguata rispetto a quella che potrebbe essere invece offerta, in alternativa o in aggiunta a seconda dei casi, da una ‘unione europea’. Mentre, forme (ancora) imperfette e perciò vulnerabili di questa unione a carattere di semplice – amorfa quanto asimmetrica – ‘associazione di stati’ (parimenti sovrani sulla carta dei trattati, ma non nella realtà dei rapporti di forza) ne rendono a sua volta inadeguata l’azione. Così innescando un circolo vizioso di crisi ricorrenti che diventano altrettante occasioni mancate di una unione – che a parole dovrebbe essere “sempre più stretta”, secondo la previsione dei trattati, ma – continuamente ostaggio, piuttosto, di pulsioni nazionali e oggetto

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

di mediazioni e negoziazioni che ne rendono appunto deficitaria la capacità propria di azione.

Si tratta di una deviazione di senso del progetto originario di federazione europea, che apre una questione con la quale è tempo, oramai, di fare i conti. Poiché chiama in causa l’idea stessa di unità-appartenenza europea: che rischia una rimozione politica e civile dalla scena presente del processo di integrazione. Così divenendo il vero tema all’ordine del giorno del dibattito sul ‘futuro dell’Unione’.

Questo dibattito avrebbe dovuto iniziare a svolgersi dai primi mesi del 2020¹. Un anno che si preannunciava come *memorabilis* per l’Unione europea (Ue), alle prese con due sfide di rilevante incidenza per la sua tenuta e i suoi sviluppi: quella posta dalla Brexit; e quella del grande dibattito pubblico in seno alla prevista “Conferenza sul futuro dell’Europa”, con i suoi possibili esiti di riforma. Un anno subito diventato e drammaticamente *horribilis* (superstizioni a parte, come anno bisesto...), per via di una terza e assai più dura sfida posta dal flagello di una nuova ‘peste nera’, a suo modo: l’epidemia (a livello di Unione classificata come pandemia) di coronavirus.

Un evento che non ha precedenti recenti nella storia europea, anche se fa tornare alla memoria quelli di tempi lontani, appunto, con analoghi sentimenti di paura, dolore e smarrimento. E tuttavia, un evento che si presenta legato da un filo rosso con quelle altre sfide che l’Ue si trova ad affrontare: per il motivo che, ancor più di queste, ne tocca il ‘cuore’, colpendo direttamente e individualmente la salute e la vita dei ‘suoi’ cittadini.

Si può partire da qui, per notare innanzitutto quanto può essere pesante il costo della ‘non Europa’, anche solo in termini di danno d’immagine causato agli occhi della gente da scene di morte, sofferenza e desolazione. In una Unione che non solo difetta di competenze proprie in materia di sanità pubblica, ma del presupposto stesso per un effettivo coordinamento delle politiche (nazionali) in materia (che può avvenire solo su base volontaria da parte dei singoli stati membri). Presupposto che non può che essere rappresentato da un vero spirito di solidarietà e da una condivisione strutturata di risorse (incluse quelle finanziarie) e di capacità (incluse quelle operative) per far fronte alla minaccia comune e alle sue conseguenze distruttive per la vita sociale ed economica, non da ultimo.

Invero, l’aspetto economico della crisi non è meno importante di quello sanitario, da un punto di vista sociale. Non solo per via del suo impatto su

¹ Si rinvia al nostro editoriale in questa Rivista, *Cittadini Uniti d’Europa*, LCE 2/2019, p. 5 ss..

stili di vita (includendovi la libertà di movimento); ma anche per via degli effetti a catena in campo monetario (finanza pubblica, banche e accesso al credito), produttivo (imprese), occupazionale e del consumo (nuclei familiari e individui).

Tutti campi nei quali vengono in evidenza, insieme con i vantaggi reali e potenziali di appartenenza all'Unione, proprio i temi e problemi concernenti il 'senso' – storico, politico e civile – di questa appartenenza; in primo luogo da parte dei cittadini.

Per prendere alla lettera – e a suggello di quanto precede – le parole pronunciate dall'attuale presidente della Commissione europea davanti al Parlamento europeo (Pe) riunito in seduta plenaria, in occasione della presentazione del *recovery plan*, il piano per la ripresa dell'economia europea: "Oggi, affrontiamo il nostro momento decisivo"².

Siano di fronte a una crisi socio-economica, innescata dall'emergenza sanitaria, di proporzioni e ricadute tali da non poter essere considerata solo l'ennesima crisi; ma quella piuttosto che potrà fare davvero la differenza per le generazioni presenti e a venire di cittadine e cittadini di un'Europa unita che, altrimenti, rischia il proprio fallimento, come progetto sia ideale che politico di unione tra i suoi popoli. Invero, questo piano di rilancio dell'economia al livello europeo, è incentrato su un "nuovo strumento" di finanziamento che s'intitola *Next Generation EU*: i cui lineamenti politico-sociali (sempre stando alle parole della presidente della Commissione) sono all'insegna della "coesione" e della "convergenza", "oltre la solidarietà", in nome di un "nuovo patto generazionale per il domani"³; e la cui connotazione insieme pragmatica e perequativa è funzionale alla realizzazione di progetti legati in particolare alla transizione ecologica e digitale, nel quadro di "sovvenzioni per investimenti mirati e riforme, per una maggiore coesione e per la convergenza degli standard di vita in Europa"⁴. Ciò sulla base di un'agenda di priorità ancorata alla programmazione del bilancio dell'Unione e che, quindi, potrà avere nel Pe uno dei suoi principali attori decisionali⁵.

² *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU Recovery package*, Brussels, 27 May 2020: «Today, we face our very own defining moment».

³ *Ibid.*: «In our Union, cohesion, convergence and investment are good for all. [...] So, beyond showing solidarity to overcome the crisis of today, I propose a new Generational Pact for tomorrow».

⁴ *Ibid.*: «Grants for targeted investment and reforms, for more cohesion and for convergence of living standards in Europe».

⁵ *Ibid.*: «to ensure that this House has its full say on crucial decisions for our Union [...] proposal to invest these funds via programmes in our European budget achieves exactly that»; e v. pure *infra*, testo e note 18-19.

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

In definitiva, per le cose già dette e per quelle che seguiranno, si può affermare che il ‘maggio 2020’ si candida ad essere uno degli anniversari più di altri destinato a sollecitare l’attenzione sulla necessità e urgenza delle scelte ancora da fare per guardare avanti e per dare all’Europa un futuro di ‘unione’ (politica). Nella consapevolezza che i rischi derivanti dal disaccordo e dalla disarmonia, ossia dalla ‘disunione’, tra gli attori (soprattutto istituzionali) a vario titolo chiamati in causa, possono esser tali da compromettere questo ‘futuro’.

L’ombra lunga della Corte costituzionale tedesca sulla Banca centrale e la Corte di giustizia europea

Su questo crinale di un cammino lungo e accidentato dei primi 70 anni del processo di integrazione, giunto a un momento così tanto decisivo per le sue sorti, appare emblematico, anzi paradigmatico e in tal senso anche istruttivo – a mo’ d’esempio – delle difficoltà di una perdurante stagione di ‘crisi dell’Europa’, il dissidio che vede a confronto, per un verso, la Banca centrale europea (Bce) schierata pubblicamente, e non solo a parole, in difesa di interessi comuni riguardanti in ultima istanza i cittadini dell’Unione, sul fronte di esigenze di stimolo economico-finanziario e insieme di stabilità (le due facce) della moneta unica. E, per altro verso, la più alta magistratura togata di uno dei principali paesi membri – che per primo, non a caso, aderì alla Dichiarazione del maggio 1950, al quale quell’impegno di unità europea in nome della pace era stato rivolto, dati i noti precorsi storici – impegnata a difendere l’“identità costituzionale” del proprio ordinamento nazionale, contro la stessa Bce, minandone l’indipendenza e, più ancora, contro la Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), che ne aveva avallato l’operato, minandone la legittimazione di giudice di ultima istanza dell’ordinamento dell’Unione. Con un sol colpo mettendo quindi in discussione e comunque a repentaglio la ‘credibilità’ istituzionale di entrambi questi attori del processo di integrazione: in quanto garanti, a diverso titolo, di un ordinamento al di sopra degli stati membri, dal lato rispettivamente di due pilastri fondamentali di unità-appartenenza comune: la moneta e la giurisdizione.

Si tratta della vicenda in cui la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*: BVerfG), chiamata a decidere sulla violazione di norme della Legge fondamentale (*Grundgesetz*) da parte delle competenti autorità della Repubblica federale di Germania in relazione all’operato della Bce relativo programma di acquisto di titoli di stato sul mercato secondario, per

una questione che in sede di rinvio pregiudiziale promosso dalla stessa Corte era stata già fatta oggetto – come detto – di una pronuncia della Corte del Lussemburgo (CGUE), si è a sua volta pronunciata in senso difforme da quest’ultima. Nel senso di ritenere che l’operato della Bce e così quello della Corte di giustizia europea fossero censurabili come manifestamente “in eccesso” (*ultra vires*) rispetto al mandato della prima e alle competenze della seconda; sentenziandone l’illegittimità, *secondo il diritto dell’Unione*, e quindi l’inapplicabilità dei relativi provvedimenti (programma di acquisto e sentenza di avallo) nell’ordinamento interno, per la conseguente violazione di principi (democratici) e diritti (fondamentali) che ne sarebbe derivata (nei confronti dei ricorrenti, singoli cittadini, che si erano rivolti al giudice costituzionale tedesco).

La decisione, resa a pochi giorni di distanza (il 5 maggio) dalla giornata della “festa dell’Europa” (9 maggio), anche per via di questa concomitanza di forte rilievo simbolico e, naturalmente, per i suoi contenuti e riflessi di rilievo sia giuridico che politico-istituzionale, ha gettato un’ombra, se non proprio lugubre sulle celebrazioni di rito, certamente di inquietudine e di giustificata preoccupazione. In ogni caso meritevole di riflessione, riguardo allo stato di salute, sotto molti aspetti alquanto precario, di una unione europea giunta a questo suo 70° compleanno.

Per stare nei termini di un commento sintetico, innanzitutto relativo all’operato della Bce, come istituzione “indipendente nell’esercizio dei suoi poteri” (secondo la previsione dei trattati) e non soggetta ad alcuna giurisdizione nazionale, il riferimento è all’azione da essa intrapresa, mediante provvedimenti e interventi nell’ambito del programma di acquisto di titoli emessi da governi, agenzie pubbliche e istituzioni internazionali dell’eurozona, denominato *Public Sector Purchase Programme* (Pspp), meglio noto come *Quantitative easing* (Qe), a partire dal marzo 2015, in seguito ulteriormente ampliata (da ultimo nel settembre 2019), con l’obiettivo ‘tecnico’ di riportare il tasso di inflazione “a livelli più vicini al 2%”, immettendo liquidità nel sistema dell’euro, ma allo scopo ulteriore e conseguente di sostenere investimenti e consumi, per garantire la stabilizzazione e rilanciare la crescita economica dell’eurozona.

È appena il caso di ricordare che questa azione fu la risposta – all’epoca imposta di necessità da esigenze congiunturali legate – alla crisi economico-finanziaria degli anni 2010-2013: nel pieno della quale fu lanciato dall’allora presidente della Bce (Mario Draghi) lo storico monito (a mercati e speculatori di tutto il mondo) sulla difesa ‘ad oltranza’ (*whatever it takes*) della moneta unica (l’euro). Monito la cui attuazione, con i provvedimenti e interventi summenzionati, è risultato, nei fatti (e con il senno di poi), decisivo a tale

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

proposito. Dettaglio non trascurabile, nemmeno giuridicamente, per via dei ‘benefici’ derivanti, per tutti i cittadini dei paesi della zona euro e non solo, dalla ‘tenuta’ (stabilità) della moneta unica (tasso di cambio, affidabilità)⁶.

Più di recente, nel pieno di un’altra congiuntura, quella conseguente all’emergenza sanitaria legata alla diffusione del coronavirus, con i suoi esiti nefasti, di nuovo, sul piano economico-finanziario, analoga posizione è stata assunta e ulteriormente sviluppata, in linea di continuità con i precedenti programmi, dall’attuale presidente della Bce (Christine Lagarde). Infatti, dopo un primo passo falso (con una sua dichiarazione improvvida con la quale gelava i mercati finanziari sostenendo che non è compito della Bce preoccuparsi di intervenire per “ridurre gli spread”), la neopresidente ha corretto il tiro, con un articolo a sua firma apparso sul “Financial Times”⁷, che seguiva di un giorno l’adozione da parte del Consiglio direttivo della Bce (il 18 marzo 2020) del programma straordinario di acquisto di attività finanziarie sia pubbliche che private (per un ammontare di 750 miliardi di euro) in risposta all’emergenza legata alla pandemia e denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (Pepp). Nell’articolo viene sottolineato il rischio che “l’attività economica della zona euro calerà considerevolmente”, per affermare con forza il ruolo della Banca centrale dell’Unione, di fronte a questa emergenza, in termini inequivoci:

Le politiche sanitarie e fiscali devono essere in prima linea. La politica monetaria ha insieme con esse un compito vitale. La politica monetaria deve mantenere liquido il settore finanziario e garantire condizioni di finanziamento a sostegno di tutti i settori dell’economia. Ciò vale ugualmente per individui, famiglie, imprese, banche e governi.

Con l’aggiunta di un richiamo finale all’impegno della Bce: “a fare la sua parte per sostenere ogni cittadino dell’area euro in questo momento di estrema difficoltà”; a chiusura del quale si afferma ulteriormente che “*la Bce è al servizio del popolo europeo*”⁸.

Sullo sfondo di questo contesto di provvedimenti e interventi congiunturali ed emergenziali adottati dalla Bce in funzione non solo (anti-deflattiva)

⁶ A quest’ultimo proposito v. lo studio di J. Beckmann, S. Fiedler, K.-J. Gern, J. Meyer, *The International Role of the Euro: State of Play and Economic Significance*, “Monetary Dialogue Papers”, June 2020, preparato su richiesta della Commissione per i problemi economici e monetari” (ECON) del Pe.

⁷ C. Lagarde, *The ECB will do everything necessary to counter the virus*, FT, March 19, 2020: <https://www.ft.com/content/281d600c-69f8-11ea-a6ac-9122541af204>.

⁸ *Ibid.*, «the ECB is at the service of the European people» (corsivo e traduzione nostri).

di difesa della stabilità dei prezzi, ma con effetti più o meno indiretti sul piano economico-finanziario, si pone la vicenda, sopra evocata, che ha portato la Corte tedesca (*BVerfG*) a prendere posizione, a sua volta, forte e decisa⁹.

Si tratta, come anticipato, di una posizione presa nei confronti innanzitutto della Bce, censurata dal giudice tedesco per manifesta violazione del proprio mandato, rispetto alle norme del trattato che ne vincolano l'azione al solo ambito di politica monetaria. Ciò, peraltro, sulla base di un presupposto (asserito più che dimostrato) consistente in una mancata valutazione da parte del Consiglio direttivo della Banca europea, sotto il profilo della proporzionalità delle misure all'epoca adottate, riguardo ai loro ulteriori effetti in materia di politica economica (di bilancio). Per cui, pur nel rispetto di procedure e criteri formali riguardanti il coinvolgimento delle competenti autorità governative e legislative¹⁰, la Bce, non avendo provveduto ad effettuare una valutazione (non si comprende se solo preventiva oppure successiva e per quale periodo) che tenesse conto, a fronte degli effetti di natura monetaria, anche dei loro 'costi' (se e quanto) incidenti sul piano economico-finanziario, avrebbe invaso il campo delle competenze attribuite agli stati in questa materia. Così da porre in essere un atto illegittimo (*ultra vires*), secondo il diritto dell'Unione. Con conseguenze tali da comportare – non già in sé, ma per l'inazione delle competenti autorità tedesche che non avrebbero ottemperato alla loro responsabilità di (dover) contestare (di nuovo non si comprende se preventivamente o successivamente e quando) l'adozione dell'atto e di contrastarne l'attuazione nel territorio dello stato – una violazione dei diritti costituzionalmente protetti dei ricorrenti (privati cittadini). Con l'ulteriore e in qualche misura paradossale conclusione cui perviene la decisione della Corte tedesca, laddove si afferma che: in presenza di questo atto illegittimo per vizio di forma (in quanto carente di una valutazione di proporzionalità nel bilanciamento tra effetti di politica monetaria ed effetti di politica economica), la responsabilità a carico del governo federale e del parlamento tedesco esige che essi adottino (si presume, ora per allora) misure volte a garantire che la Bce compia una tale valutazione in relazione al Pspp, provvedendo a comunicare espressamente questa richiesta alla Bce; ovvero che adottino "ogni altra misura atta ad assicurare il

⁹ *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020, 2 BvR 859/15, paras. 1-237* (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html).

¹⁰ Il riferimento è al Protocollo n. 2 al TUE "Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

ripristino della conformità ai trattati”¹¹. Vale a dire, se queste parole hanno un senso: tutto potrebbe tornare ancora in ordine, come se nulla fosse accaduto. E difatti, l’ultimo paragrafo della decisione dispone che, dopo un periodo transitorio di non più di tre mesi, per consentire il “necessario coordinamento” con il “Sistema europeo delle banche centrali” (Sebc), la Bundesbank *può* decidere di non continuare a partecipare all’attuazione del programma (Pspp): *a meno che* il Consiglio direttivo della Bce non adotti una nuova decisione che dimostri in modo comprensibile e comprovato che gli obiettivi di politica monetaria perseguiti non sono sproporzionati rispetto agli effetti di politica economica e di bilancio risultanti dal programma stesso¹². Si presume, dal tipo di ragionamento (altrimenti privo di senso), solo effetti eventualmente negativi (tali cioè da non giustificare il carattere ‘proporzionato’ del programma): benché non sia chiaro di quale tipo, entità e secondo quale specifico nesso causale e, soprattutto, in danno di chi (se, ad esempio, di una generalità indiscriminata di questo o quel popolo di questo o quel paese dell’eurozona; o della generalità dell’intera popolazione residente nel territorio dell’Unione). Ma con l’ulteriore controsenso, se così fosse, di una valutazione sbilanciata, appunto, che non tiene cioè conto pure degli effetti positivi (benefici), derivanti dalla difesa della moneta unica con finalità di stimolo all’economia.

Senonché proprio questi paragrafi finali della decisione, sotto un’apparenza conciliatoria, lasciano intendere – con il richiamo, da un lato, al dovere di governo e parlamento tedeschi di intervenire sulla Bce per richiamarla all’ordine e, dall’altro, a quest’ultima a mettersi in regola – quale sia in realtà la posta in gioco: l’indipendenza della Banca europea all’interno del più generale sistema di banche centrali (Sebc). Per cui, anziché porre l’accento alla maniera della Corte europea sul contesto di “equilibrio istituzionale” nel cui ambito la garanzia di indipendenza si colloca a motivo del fatto che «gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria»¹³, la Corte tedesca ne mette invece in risalto una natura puramente ‘tecnica’ e connessa vincolatività giuridica, affermando che è imperativo che questo mandato sia “strettamente limitato” e che l’osservanza di questi limiti sia oggetto di un “controllo pieno di legalità”¹⁴. Sottolineando inoltre il ‘dovere di vigilanza’ dei competenti organi costituzionali tedeschi sul funzionamento dell’intero eurosistema, mediante il

¹¹ BVerfG, cit., para. 232

¹² *Ibid.*, para 235

¹³ CGUE (Grande Sezione), Sentenza 11 dicembre 2018, C-493/17, Weiss e altri, § 60.

¹⁴ BVerfG, cit., para. 143

ricorso ai mezzi a loro disposizione per assicurare che il Sebc, in sostanza la Bce, “stia all’interno del proprio mandato”¹⁵. Un controllo, peraltro, che – essendo la Bce fuori della giurisdizione di qualunque stato membro – avrebbe senso e, a rigore, l’avallo della garanzia (procedurale) di essere effettuato secondo canoni di ‘imparzialità’ (o terzietà), solo dalla competente autorità europea; in ragione, evidentemente, di un interesse ‘comune’ dei cittadini di tutti i paesi aderenti all’euro e più in generale dell’Unione (ugualmente interessati) al ‘corretto’ funzionamento (formale e sostanziale) del sistema stesso.

Data questa impostazione, sbilanciata nel senso di un’enfasi su aspetti di correttezza formale che non sembra tener conto dei risvolti sostanziali legati all’equilibrio (omeostatico, per così dire) tra politica economica e monetaria (come componenti o sotto-insieme di un ‘sistema di politiche’ unitariamente considerato, per quanto distintamente disciplinato, nel Trattato sul funzionamento dell’Unione, sotto il Titolo VIII), non sorprende, ma al tempo stesso preoccupa molto, la fermezza della presa di posizione nei confronti della Corte di giustizia europea. A sua volta censurata per manifesta (oggettiva) ‘arbitrarietà’ del suo operato¹⁶, circa la decisione resa in sede pregiudiziale, sul rinvio della stessa Corte tedesca: decisione che sarebbe stata resa ‘in eccesso’, anche qui, delle competenze (*ultra vires*) proprie del giudice dell’Unione. Ciò a causa di una asserita carenza di adeguata motivazione (peraltro di ‘metodo’ interpretativo, più che di merito) sulla possibilità di distinguere e valutare, allo scopo di farne un bilanciamento (se preventivo) puramente ipotetico e, comunque, meramente formale (sul metodo, appunto), le misure di politica monetaria e la loro proporzionalità in rapporto ad effetti di politica economica. Un’asserzione che si scontra, all’evidenza, con un’ampia e articolata motivazione, da parte della Corte europea, consistente piuttosto nel ritenere irrilevante una tale distinzione-valutazione nel sistema dei trattati e ai fini della decisione sulla legittimità del programma Psp, secondo il diritto dell’Unione di cui la stessa Corte è (dovrebbe essere) l’interprete finale.

Il colpo così inferto al fondamento stesso di un ordine europeo di legalità (*rule of law*) rischia davvero di andare ‘oltre misura’, e quindi di porsi *ultra vires* rispetto al diritto dell’Unione: poiché colpisce non già il primato di questo diritto, pur sempre interpretabile (adattabile) caso da caso nell’interesse superiore di un suo sviluppo equilibrato e armonico nei rapporti con i

¹⁵ *Ibid.*, para. 233.

¹⁶ *Ibid.*, n. 2 del dispositivo, e para. 112-113, 118.

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

diritti interni, ma il principio che ne sta alla base e che è proprio di qualunque ordinamento giuridico in quanto tale: quello che vi sia un giudice al quale spetta l’ultima parola. Tanto più in un ordinamento composito e complesso come quello dell’Unione che, sebbene ancora considerato *sui generis* (amorfo più che anomalo), rivendica e necessariamente una propria dignità ed effettività identificabili, appunto, con un principio europeo di legalità così fondato.

Infine, la vicenda in commento, riguardata da un punto di vista più generale di storia dell’integrazione europea mostra e conferma quanto questa storia sia stata e continui ad essere a copione unico. Secondo il quale, ogni volta che ‘poteri’ europei – cioè di rilievo sovranazionale (e in tal senso ‘federale’) ad essi assegnato dalla lettera e dallo spirito dei trattati (nella prospettiva della Dichiarazione del 1950) – si propongono di attuare tale loro vocazione, sono destinati prima o poi a incorrere, come fu in origine per la Commissione e come si vorrebbe che fosse oggi per la BCE e ancor più, forse, per la Corte di giustizia, nei rigori di ‘controlimiti’ eretti in difesa di interessi identitari che non sembrano però coincidere perfettamente e sempre con l’idea di un’Europa “unita nella diversità”: secondo il motto indicato come uno dei ‘simboli’ dell’Unione, nel cosiddetto trattato costituzionale del 2004; a sua volta altra occasione mancata nel corso di questa storia.

L’‘avvenire’ dell’Unione tra attualità e potenzialità

Senza indugiare oltre su una vicenda dai contorni ed esiti ancora incerti e aperti, la sua evocazione è sufficiente per farne, però, una sorta di campanello d’allarme dei margini di tempo in scadenza riguardo all’urgenza di affrontare, a 70 anni di distanza da quel 9 maggio 1950, la questione di una ‘unità-appartenenza’ europea in forme meglio definite e compiute, politicamente e istituzionalmente capaci di esprimerne una più autentica natura di comunità di interessi e bisogni, al servizio dei cittadini europei che ne sono presupposto e fine di legittimazione. Insomma, come prendere occasione dalle attuali cause e circostanze di crisi dell’Unione per cercare di rafforzare e accrescerne, in nome della cittadinanza europea, i vincoli di solidarietà e i caratteri di democrazia sovranazionale.

Una questione che difficilmente potrà aspettare altri 70 anni: non solo e tanto nella prospettiva comunque di lungo periodo della federazione europea;

quanto e soprattutto per la sua effettiva tenuta nel presente e in un futuro prossimo.

Ciò ci riporta al punto di partenza di queste riflessioni: quello relativo al dibattito sul futuro dell'Unione, che è però divenuto un punto di stallo: per via (ma non solo) dell'incombente emergenza sanitaria.

Appare infatti chiaro a molti, oramai, che progressi sulla strada del processo di integrazione possano essere davvero compiuti in una sola direzione. Quella indicata dall'esigenza di ridisegnare l'architettura politico-istituzionale dell'Unione e aggiornarne l'agenda delle priorità: inclusa la *governance* economico-finanziaria a sostegno della moneta unica.

Si tratta, in breve, da collocare l'Unione in una modalità propria di 'contenitore' di poteri (decisionali sovranazionali) e, insieme, di 'contenuto' di politiche (comuni), espressione di una sovranità democratica europea, a garanzia della sua credibilità e capacità di azione per la realizzazione di obiettivi di interesse generale, nel quadro delle sue competenze, in rapporto alla sua missione e, soprattutto, in funzione della sua ragion d'essere.

In questa direzione sono da apprezzare le iniziative in tema di risposte all'emergenza sanitaria e alle sue disastrose conseguenze sul piano economico-sociale che sono state avviate dal Pe e dalla Commissione, in sinergia tra loro, e che sembrano segnare un cambio di passo.

Riguardo all'iniziativa del Pe, si tratta dell'approvazione a larghissima maggioranza di una risoluzione¹⁷, i cui principali contenuti possono essere così sintetizzati.

Considerato che la crisi «sta colpendo in modo particolare i gruppi vulnerabili, aumentando le disuguaglianze, la povertà, la disoccupazione e le disparità sociali, nonché pregiudicando le norme sociali e occupazionali in Europa» e che «le risposte economiche asimmetriche degli Stati membri rischiano di compromettere gli sforzi di convergenza compiuti dall'UE»¹⁸, si sottolinea innanzitutto che «i cittadini europei devono essere posti al centro della strategia di ripresa» e che «gli interessi dei cittadini sono rappresentati dal Parlamento europeo». Inoltre, si «mette in guardia la Commissione da qualsiasi tentativo di elaborare una strategia di ripresa al di fuori del metodo comunitario e ricorrendo a mezzi intergovernativi», insieme con il monito, rivolto ancora alla Commissione, di provvedere ad elaborare un piano di ripresa basato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), affinché «il Parlamento

¹⁷ Risoluzione del 15 maggio 2020 “sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa”.

¹⁸ *Ibid.*, cons. C, E.

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

sia coinvolto nella definizione, nell’adozione e nell’attuazione del fondo per la ripresa e che sia al centro del processo decisionale al fine di garantire la responsabilità democratica»¹⁹. Altresì mettendo in guardia «la Commissione dal tentativo di creare strumenti di bilancio senza la partecipazione del Parlamento, eludendo in tal modo il controllo democratico», con l’ulteriore avvertimento che sarà respinta qualsiasi proposta che non rispetti tali indicazioni, né si darà approvazione al «QFP senza un accordo sulla riforma del sistema delle risorse proprie dell’UE»²⁰. Infine, nel sottolineare la «necessità di un QFP ambizioso che risponda alle attese dei cittadini dell’UE e che preveda le risorse finanziarie necessarie per realizzare gli impegni politici e le ambizioni dell’UE», il Parlamento «invita i leader dell’UE e la Commissione a prendere decisioni coraggiose riguardo alla riforma del sistema delle risorse proprie dell’UE, compresa l’introduzione di un paniere di nuove risorse proprie» (di cui viene fatto un dettagliato elenco), chiedendo che il fondo di ripresa (*recovery fund*) «sia finanziato mediante l’emissione di obbligazioni a lungo termine per il sostegno alla ripresa garantite dal bilancio dell’UE»²¹.

A seguire l’approvazione di questa importante quanto impegnativa risoluzione del Pe, si è avuta la presentazione da parte della presidente della Commissione, come già ricordato all’inizio, di un pacchetto di proposte per aiutare gli sforzi comuni da realizzare a livello nazionale e dell’Unione per superare l’emergenza e rilanciare l’economia, nei paesi dell’UE più colpiti dall’epidemia, con il ricorso a un nuovo strumento finanziario, mediante raccolta di fondi sui mercati dei capitali, aprendo così la strada, sebbene in modalità eccezionale e temporanea, verso l’emissione di titoli di debito europei (garantiti dal bilancio settennale europeo: QFP)²². Una prima forma, si direbbe, di “solidarietà di fatto” (secondo la formula della Dichiarazione Schuman), nella

¹⁹ *Ibid.*, nn. 1-2.

²⁰ *Ibid.*, n. 5.

²¹ *Ibid.*, nn. 6, 9, 14.

²² Comunicazione della Commissione “Il momento dell’Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”, Bruxelles, 27.5.2020, COM(2020) 456 final, e relativo allegato “Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea”, Bruxelles, 27.5.2020, COM(2020) 442 final, nonché il Documento di lavoro di accompagnamento, a cura dei servizi della Commissione “Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation”, Brussels, 27.5.2020, SWD(2020) 98 final; in aggiunta alla Decisione sulle risorse proprie (“Proposta modificata di Decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea Bruxelles”), 28.5.2020 COM(2020) 445 final, 2018/0135 (CNS).

prospettiva di un indebitamento e di una possibile fiscalità comune²³; sebbene osteggiata da diversi stati membri²⁴.

In proposito si può osservare che la ‘mossa’ (politica) della Commissione, consistente nella proposta di definizione del QFP 2021-27 integrato con lo strumento/piano di rilancio (a carattere temporaneo) *Next Generation EU*, formalmente presentata (prima) al PE in seduta plenaria, ma sostanzialmente destinata al vaglio (poi) del Consiglio europeo, ha di fronte a sé un percorso non facile. Difatti, oltre ai più ‘tradizionali’ punti controversi in tema di bilancio europeo (dimensioni, meccanismi di rimborso e distribuzione per settore), si aggiungono – come motivo ulteriore di difficoltà per un accordo (in sede di Consiglio stesso, stante la regola dell’unanimità) – gli ulteriori e ancor più ‘sensibili’ punti di divergenza da questo derivanti (quali in particolare il rapporto tra ‘sovvenzioni’ e ‘prestiti’, insieme con criteri e condizioni di assegnazione), che lasciano prevedere un ‘negoziato’ dagli esiti incerti sul piano dei contenuti e dei tempi. Del pari facendo però pesare sul Consiglio europeo (proprio in quest’anno celebrativo dei primi settant’anni di unità europea) una responsabilità di rilevante peso e significato ‘storico’. Per le scelte ‘coraggiose’ che l’Unione è chiamata a compiere in questo momento decisivo del suo cammino; e che di certo richiedono uno ‘sforzo creativo’ (alla maniera della dichiarazione Schuman) in direzione di un ‘compromesso’ che sia tale da promuovere davvero l’interesse dell’Unione e dei suoi cittadini.

Nel contesto di questa esigenza di volontà politica adeguata alle necessità e urgenze del momento può essere inquadrata l’iniziativa maturata negli stessi giorni di metà maggio, a cavallo tra la risoluzione del PE e la presentazione del piano della Commissione, della proposta franco-tedesca “per la ripresa europea dalla crisi del coronavirus”, a sua volta caratterizzata da richiami all’unità europea come via di uscita dalla crisi; e più precisamente articolata nei seguenti quattro punti: rafforzamento di “sovranià sanitaria” europea attraverso una strategia dell’Unione in materia; creazione di un fondo per la ripresa “ambizioso” al livello di Unione “per la solidarietà e la crescita”; accelerazione della transizione ecologica e digitale; aumento della “resilienza e sovranità economica e industriale” dell’Unione e promozione di “un nuovo impulso” a favore del mercato unico (per farne un mercato “pienamente integrato in settori prioritari”, quali il digitale, l’energia, e in

²³ A. Majocchi, *Next generation eu: verso una fiscalità federale*, Commento n. 180 - 29 maggio 2020, sul sito del Centro Studi sul Federalismo (<http://www.csfederalismo.it/it/>).

²⁴ V. la scheda informativa “Outlook for the European Council video-conference of 19 June 2020”, European Parliamentary Research Service (EPRS), Briefing PE 642.843 - June 2020.

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

particolare quello dei capitali; e con la menzione, in ultimo, dell’obiettivo di una “convergenza sociale”, in particolare nel quadro europeo “per un salario minimo adattato alle situazioni nazionali)²⁵.

La proposta franco-tedesca mette in rilievo, come premessa di tutti questi impegni e obiettivi, l’esigenza di una “approfondita riflessione sulle lezioni da trarre da questa crisi”, facendo riferimento alla “Conferenza sul futuro dell’Europa” come “occasione per aprire un dibattito democratico sul progetto europeo, le sue riforme e le sue priorità”. Riferimento tanto più significativo nella imminente prospettiva della presidenza di turno dell’Unione affidata alla Germania per il semestre luglio-dicembre 2020.

Invero, stando alle aspettative a suo tempo manifestate dalla Commissione e dal Parlamento europeo, la Conferenza dovrebbe puntare in particolare su un coinvolgimento degli attori della società civile (organizzazioni, movimenti, associazioni ambientaliste, etc.), allo scopo di sostenere un “nuovo slancio per la democrazia”, in una per cui i cittadini europei “dovrebbero svolgere un ruolo guida e attivo” (secondo le parole del presidente Ursula von der Leen, contenute nel programma della nuova Commissione).

In tal senso, la Conferenza dovrebbe essere focalizzata sia sulle politiche pubbliche (*policies*) unionali e relative competenze (cosa fa/dovrebbe fare l’Unione), sia sulle istituzioni (cos’è/dovrebbe essere l’Unione).

Se c’è una lezione che può essere rapidamente appresa dall’emergenza sanitaria, è che le *policies* possono e devono essere attuate correttamente ed efficacemente al livello di Unione sulla base di un insieme istituzionale di poteri decisionali, centrato democraticamente. Senonché, nonostante le impegnative prese di posizione – di cui s’è detto prima – da parte del Parlamento europeo, in sinergia con la Commissione, per una rivalutazione del metodo comunitario rispetto al metodo intergovernativo, il quadro attuale della governance europea rimane in larga misura subordinato alla volontà dei governi degli stati membri (peraltro sul filo sottile di una unanimità di volta involta oggetto di negoziazioni). Oltre ad essere oggetto, per aspetti di non trascurabile riflesso politico, più che solo di rilievo tecnico-giuridico, di contese come quella della vicenda che ha visto la Corte costituzionale tedesca contrapporsi alla Banca centrale e alla Corte di giustizia europea.

Pertanto e in conclusione.

²⁵ V. il documento “Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus” pubblicato il 18 maggio 2020 sul sito dell’Eliseo (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>).

Se la Conferenza si terrà – com'è auspicabile e, anzi, necessario stante l'emergenza sanitaria e i suoi devastanti effetti che mettono tanto più in evidenza debolezze e limiti dell'attuale *governance* europea – è difficile prevedere in che modi potrà svolgersi nelle sue varie fasi; da chi presieduta, guidata e coordinata; e quali potranno esserne gli esiti²⁶. Date anche certe resistenze, diffidenze e differenze di posizioni già manifestatesi in seno al Consiglio europeo, riguardo al varo di tale iniziativa.

Tuttavia, anche in esito alle conseguenze e alla percezione che questa emergenza ha già lasciato ed è destinata a lasciare nella vita e nell'opinione delle popolazioni europee, di certo c'è che le principali questioni a base della Conferenza e le soluzioni prospettabili, insieme con la possibilità di metter mano a riforme capaci di “promuovere la democrazia e i valori europei e garantire un funzionamento più efficiente dell'Unione e delle sue istituzioni”, sono e restano il vero banco di prova della tenuta della costruzione europea.

Per verificare se l'Unione sopravviverà a quella che potrebbe diventare una vera e propria ‘pandemia’ non solo da contagio ma da ‘disagio’ sociale, economico, politico, culturale; riguadagnando slancio e vigore. Oppure si chiuderà ancor più in una sorta di quarantena che finirà per consumarne il corpo e lo spirito. Tanto più che la ‘malattia’ di cui qui si parla per metafora (il nazionalpopulismo), con possibili derive di ‘provincialismo giuridico’²⁷, rischia di essere fatale soprattutto per le persone di età: e l'Europa, quella nata con tante promesse e altrettante speranze nel 1950, sta invecchiando; forse troppo in fretta e comunque prima di aver messo al sicuro i benefici fin qui accumulati, per farne un ulteriore lascito alle generazioni future.

In definitiva, se è vero che l'Europa “è storia di generazioni e che ogni generazione di Europei ha la sua storia”²⁸, si può allora convenire che si tratti di una storia di difficoltà ma anche di opportunità da affrontare nei confronti dell'*avvenire* di una ‘unione’ come *attualità* e *potenzialità* insieme:

²⁶ In tema e sui possibili sviluppi della Conferenza, tra cui l'ipotesi di metterne a frutto gli esiti di riforma mediante un trattato internazionale ratificabile al di fuori della regola dell'unanimità, sotto forma di un “*political compact*” (in assonanza terminologica con il “*fiscal compact*”), v. lo studio di F. Fabrini, *Possible Avenues for Further Political Integration in Europe*, preparato su richiesta della Commissione sui diritti dei cittadini e affari costituzionali” (AFCO) del Pe, e pubblicato dal Policy Dpt. for Citizens Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, May 2020.

²⁷ Parla di “*parochial approach*” a proposito della sentenza del BVerfG (citata in precedenza), M. Poiars Maduro, *Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court* (<https://verfassungsblog.de/>).

²⁸ Si apre con queste suggestive affermazioni il discorso della presidente von der Leyen, sopra citato, testo e nota 2.

“9 maggio 1950 - 9 maggio 2020”: l’unione europea 70 anni dopo

nella duplice valenza di ‘essere’ così *com’è*, con le sue imperfezioni e ombre per via di resistenze e diffidenze che di tempo in tempo ne ostacolano il progresso; e di ‘dover essere’, invece, così *come potrebbe*, secondo quanto si legge in quel suo atto di nascita di 70 anni fa; che vale ancora la pena, soprattutto per questo, di essere ricordato e celebrato come motivo d’ispirazione per le generazioni presenti e future.