

L'Unione europea di fronte alle conseguenze della crisi sanitaria, tra metodo comunitario e metodo intergovernativo

di Patrizia De Pasquale

1. – Entrambe le anime dell'Unione europea, quella comunitaria e quella intergovernativa¹, sono state chiamate in campo contro la pandemia di Covid-19. Ed entrambe hanno utilizzato al meglio tutto lo strumentario a disposizione per reagire (non senza qualche difficoltà) ad un'emergenza imprevedibile e per trovare soluzioni idonee a fronteggiare la grave crisi sanitaria e le conseguenze che si sono registrate in tutti i settori della vita sociale ed economica degli Stati membri.

A guardar bene, però, il ruolo di protagonista è stato svolto dalle istituzioni "comunitarie" che, percorrendo strade nuove o poco battute, hanno dimostrato grande flessibilità e sono riuscite ad offrire risposte concrete e coerenti alle numerose minacce conseguenti il nuovo (catastrofico) evento. In particolare, grazie all'adozione, talvolta disinvolta, di atti atipici (comunicazioni e orientamenti), la Commissione ha fissato i parametri entro i quali gli Stati possono muoversi, garantendo un elevato livello di tutela della salute pubblica e, al contempo, il rispetto del diritto dell'Unione.

Sebbene non sembra il caso di soffermarsi sulle misure adottate, in quanto già oggetto di una cospicua letteratura e di numerosi *forum* di commento (questa stessa Rivista ha dedicato uno speciale numero *online*), una riflessione va fatta sulle modalità complessive di reazione che, come detto, hanno contraddistinto in special modo gli interventi dell'esecutivo dell'Unione tanto da indurre ad ipotizzare che, in futuro, venga definita una procedura *ad hoc* delle emergenze, attualmente assente dai Trattati. Una procedura che, smarcandosi dalle vischiosità e dalla lungaggine dell'*iter* ordinario, disciplini in maniera precisa il ricorso ai poteri d'urgenza e ne fissi le modalità di esercizio, al fine di evitare arbitrii.

Il modello che man mano ha preso vita nel corso dell'emergenza sanitaria di Covid-19 è di sicuro un buon punto di partenza, soprattutto perché ha dato prova di efficacia ed adeguatezza. Regole dettagliate permetterebbero, tra l'altro, di evitare esitazioni e di agire con rapidità in un quadro che trovi la sua legittimità in norme primarie. Dovrebbe cioè essere individuato e regolamentato un percorso agevolato

¹ Sul bilanciamento dei due metodi, M. Draghi, *La méthode Monnet: sa pertinence pour l'Europe hier et aujourd'hui*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour Ceca à La Cour de L'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 345 ss.

che – come nel nostro sistema – autorizzi l'organo esecutivo a prendere misure necessarie, ma proporzionate, in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo. Più precisamente, potrebbe essere utile che, per fronteggiare situazioni eccezionali e imprevedibili, la Commissione potesse: *i*) dichiarare lo stato di emergenza (fissandone una durata massima eventualmente prorogabile); *ii*) istruire azioni coordinate tra le autorità coinvolte; *iii*) emanare comunicazioni – o altro atto atipico –, sulla base di specifiche previsioni, anche in deroga ad atti legislativi, ma pur sempre nel rispetto dei Trattati. Alla Commissione dovrebbero essere attribuiti, dunque, poteri da esercitare esclusivamente in situazioni che possono accadere imprevedibilmente ed alle quali non può farsi fronte ricorrendo ai poteri ordinari; poteri che dovrebbero essere esercitati con riferimento alla concreta situazione e proporzionati alla sua dimensione spaziale e temporale.

Mutatis mutandis, come ebbe ad affermare Piero Calamandrei il 4 marzo 1947, è opportuno “disporre una forma di legislazione di urgenza, che è più provvido disciplinare e limitare piuttosto che ignorarla”, giacché non è impossibile che si verifichi la necessità e l'urgenza “di fronte alla quale il normale procedimento legislativo non sarà sufficiente”.

2. Il maggiore dibattito si è sviluppato comunque intorno alle misure economico-finanziarie.

XII

Al riguardo, non si può prescindere da talune considerazioni di carattere generale e dal c.d. “paradosso di Maastricht”, ovvero dalla decisione degli Stati di separare la politica monetaria da quella economica. Infatti, la politica monetaria e la politica economica dell'Unione europea, pur essendo la prima lo specchio della seconda, sono caratterizzate da una diversità di strumenti e da un diverso grado di incidenza negli Stati membri. Da un lato, la competenza delle istituzioni europee in materia economica è espressamente limitata al coordinamento delle relative politiche degli Stati membri (art. 5, par. 1 TFUE). Dall'altro lato, limitatamente al gruppo degli Stati membri la cui moneta è l'euro, la politica monetaria costituisce una competenza esclusiva dell'Unione (art. 3, par. 1, lett. c), TFUE).

Il sottile confine tra le due politiche e le inevitabili incursioni degli interventi monetari nel più ampio spazio riservato agli Stati si riflettono anche sulle funzioni attribuite alle istituzioni chiamate ad operare in questi settori ed ai difficili equilibrismi che, non di rado, taluni Stati hanno loro richiesto per evitare interferenze nelle scelte di politica economica².

Sebbene la problematica risulti particolarmente delicata, soprattutto nella prospettiva che soltanto soluzioni coraggiose e comuni possono aiutare gli Stati a superare la crisi finanziaria determinata da quella pandemica, non va sottovalutato che un ruolo importante, non fosse altro per l'immediatezza della reazione, è stato svolto dall'unica vera istituzione comunitaria del settore: la BCE. Essa ha adottato

² Il riferimento è alla oramai celebre sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (Tribunale costituzionale federale tedesco), resa il 5 maggio scorso (2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, disponibile in lingua in inglese su *bundesverfassungsgericht.de - ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences*). Per un commento alla pronuncia, sia consentito rinviare a G. Tesauero, P. De Pasquale, *La BCE e la Corte di giustizia sul banco degli accusati del Tribunale costituzionale tedesco*, in *Osservatorio europeo DUE (dirittounioneuropea.eu)*, 11 maggio 2020, e alla dottrina ivi citata.

la decisione 2020/440 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP), con una dotazione, in un primo momento di 750 miliardi di euro, poi aumentata a 1350 miliardi di euro, destinato a sostenere finanziariamente i Paesi della zona euro, le imprese e i lavoratori a rischio, modificando il regime delle imposte o il sostegno alla cassa integrazione.

Altra fondamentale decisione, presa pur sempre da un'istituzione comunitaria, è quella relativa al *Recovery Fund*. Con la Comunicazione (2020) 456 final, la Commissione ha presentato una proposta diretta alla realizzazione di un programma meglio noto come *Next Generation EU*³, che dovrà essere approvato dal Consiglio europeo durante la riunione del 19 giugno e che, in quell'occasione, potrebbe subire taluni ritocchi. Allo stato, tale programma prevede lo stanziamento di 750 miliardi di euro, di cui 500 a fondo perduto e 250 di prestiti; l'accesso a tali fondi è vincolato all'adozione da parte degli Stati di un piano di riforme strutturali che interessino principalmente i cambiamenti climatici e la protezione dell'ambiente, le tecnologie digitali e la resilienza.

Quantunque non poche critiche siano state sollevate rispetto a tali vincoli, va osservato che un utilizzo privo di regole potrebbe determinarne un impiego distorto, ovvero non espressamente finalizzato al risanamento dell'economia. Ancor peggio, gli aiuti potrebbero essere strumentalizzati a fini di propaganda politica durante la campagna elettorale; così come, di fatto, è accaduto, per anni, con le risorse dei fondi strutturali (*in primis* in Italia). Non è questa la sede per ricordare il cattivo uso (o addirittura il non uso) delle ingenti risorse a fondo perduto messe a disposizione per le aree in ritardo di sviluppo dai Fondi strutturali europei. Ma di sicuro è questa la sede giusta per osservare che la destinazione vincolata dei fondi ha l'obiettivo – seppure non esplicitato – di evitare che l'assenza di progetti cantierabili e di una programmazione attenta e precisa determinino una dispersione delle risorse e finanche una loro restituzione, come già accaduto.

3. Molto più controverso è stato l'intervento delle istituzioni non “comunitarie”, chiamate a prendere decisioni fondamentali sempre nell'ottica di limitare i danni causati dalla pandemia. Esse hanno giocato a rimpallo, dimostrando tutta la problematicità di mettere d'accordo 27 Stati membri su delicate questioni finanziarie. Soprattutto perché esse rappresentano strumenti e meccanismi che, per il loro carattere ibrido, mal si conciliano con l'immediatezza degli interventi che la situazione ha richiesto (e continua a richiedere).

Al riguardo, va ricordato che l'Eurogruppo non è una vera e propria istituzione. Esso è previsto e regolato dal Protocollo n. 14 che espressamente ricorda che si tratta di riunioni *informali* tra ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro e

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation, COM (2020) 456 final, 27-05-2020. La Commissione propone di finanziare l'aumento delle risorse proprie attraverso nuove misure di fiscalità europea (*Carbon Tax, Plastic Tax, Digital Tax*): «New own resources would complement the traditional own resources, a simplified value added tax-based own resource and national contributions, as well as new own resources based on non-recycled plastics packaging waste. They will build on EU priorities and policies aiming to address climate change, but also fair taxation in a globalised world» (p. 15). A tal proposito, v. già G. Tesaro, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *aisdue.eu*, 18-04-2020, 13 e 14.

che tali riunioni nascono dalla necessità di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche nell'eurozona; e che le sue decisioni devono essere poi approvate in sede di Consiglio. Di recente, anche l'avvocato generale Pitruzzella, nelle conclusioni alla causa *Consiglio c. K. Chrysostomides & Co. e a.*⁴, ha avuto modo di sottolineare che, guardando all'architettura costituzionale dell'UEM, l'Eurogruppo non può essere qualificato come organo dell'Unione e che la sua funzione si risolve in un'influenza meramente politica. In sostanza, esso opera come "ponte" tra il livello nazionale, il livello dell'Unione e il livello intergovernativo esterno al diritto dell'Unione.

Un altro strumento *sui generis* coinvolto nella gestione e nella risoluzione della crisi economica è il Meccanismo europeo di stabilità (MES, meglio noto come Fondo salva-Stati). Il MES è un vero e proprio Trattato firmato, il 2 febbraio 2012, tra gli Stati dell'eurozona, al di fuori della cornice dei Trattati istitutivi⁵. Ciò è stato possibile grazie ad una modifica (con procedura semplificata) dell'art. 136, par. 3 TFUE, nel 2011, che ha conferito agli Stati membri la cui moneta è l'euro di istituire un meccanismo di stabilità preposto alla salvaguardia della zona euro. Ed ha previsto che l'assistenza finanziaria prestata da tale meccanismo sia soggetta "a una rigorosa condizionalità". In altri termini, i fondi del MES sono concessi soltanto a condizione che i Paesi riceventi adottino misure di austerità, concordate in un apposito memorandum d'intesa.

Difatti, non va dimenticato che, nel 2011, la concessione di un pacchetto di aiuti alla Grecia, per uscire da una gravissima e complicata crisi, fu subordinata a condizioni molto rigide (dal taglio dello stipendio per i dipendenti pubblici all'abolizione della tredicesima sulle pensioni, dalla decurtazione delle stesse alla privatizzazione di alcuni settori). E, quantunque il governo di Atene avesse per anni nascosto che il *deficit* del bilancio ammontava a circa il 12,9% (laddove il limite imposto dall'Unione è del 3%), le misure imposte per accedere ai fondi dell'Unione (oltre che a quelli del FMI) hanno determinato un ulteriore grave rallentamento dell'economia.

È stato proprio l'esempio greco ad influenzare fortemente la discussione sul MES sia prima della crisi sanitaria con riguardo ad una sua modifica, sia dopo con riguardo al suo utilizzo per far fronte alla crisi finanziaria determinata dal *lockdown* imposto dalla pandemia.

I vivaci dibattiti, ad opera soprattutto di una letteratura mediatico-politica che non ha mai perso l'occasione di entrare, talvolta a gamba tesa, in una discussione dai caratteri squisitamente tecnici, hanno rischiato di compromettere l'esito di un complesso negoziato sul ricorso alle risorse del fondo senza condizionalità che, data l'attuale crisi finanziaria – che secondo gli esperti non è destinata a risolversi

⁴ Conclusioni del 28 maggio 2020, cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, spec. punti 101-106. *Contra*, v. la sentenza del Tribunale dell'Unione del 13 luglio 2018, causa T-680/13.

⁵ Cfr. J.-C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, in *ecb.europa.eu*, 2015, p. 18: «Several intergovernmental arrangements were created during the crisis. This was explained by the shortcomings of the EMU's architecture but ultimately they need to be integrated into the legal framework of the European Union».

in breve – potrebbe costituire un'utile iniezione di liquidità per gli Stati membri; e probabilmente anche l'unica, almeno nel breve-medio periodo.

L'accordo su una linea priva di condizionalità è stato trovato l'8 maggio. Gli Stati della zona euro potranno richiedere l'attivazione del MES e ottenere fino al 2% del loro PIL con scadenze e interessi molto favorevoli, sotto l'egida di una sorveglianza semplificata e con l'unica condizionalità della destinazione delle somme alle spese sanitarie dirette e indirette⁶. Infatti, è stata prevista una maturità dei prestiti a 10 anni e un tasso d'interesse poco sopra lo 0,1% annuo.

Pure va notato che la discussione sugli interventi finanziari ha incluso e (in qualche misura) assorbito, se non per taluni attenti osservatori, quella relativa alla consistenza del bilancio dell'Unione. Infatti, se è vero che gli Stati membri, già all'indomani della dichiarazione dell'OMS dello stato di pandemia, hanno battuto cassa nei confronti dell'Unione, è altrettanto vero che essa non ha grandi disponibilità, dato che – come noto – non soltanto non è dotata di autonoma leva fiscale, quanto le risorse previste per il bilancio, pari circa all'1 % del PIL degli Stati membri, già non riescono a garantire l'ordinato andamento delle sue spese. Per tale motivo, il quadro di bilancio pluriennale, 2021-2027, è da mesi oggetto di discussione che, forse, proprio dalle ultime vicende, riceverà nuova linfa. E forse ne guadagnerà anche il dibattito, altrettanto vivace e strettamente collegato, sull'aumento delle risorse proprie⁷.

4. Se, dunque, si guarda con attenzione a quanto finora fatto per frenare l'onda lunga degli effetti della pandemia, ma altresì a quanto è ancora sui tavoli di discussione non si può che notare che il metodo comunitario ha di sicuro funzionato meglio di quello intergovernativo. Invero, l'Unione è riuscita a uscire dall'angolo dell'“*intergovernalismo*”, nel quale gli Stati avevano cercato di confinarla. E questo non può che essere salutato con favore, dato che il confronto tra gli Stati sulle misure da adottare nei settori retti da questo metodo ha visto spesso i principi asserviti ad egoismi nazionali e notevoli riserve verso forme più spinte di coordinamento.

In realtà, un maggiore coordinamento sarebbe risultato più che opportuno sia per prevenire la pandemia sia per combatterla; ovvero per reagire alla crisi che a macchia d'olio si è estesa a tutti i settori della vita sociale ed economica degli Stati membri dell'Unione europea. D'altra parte, va rammentato che gli Stati membri, nel rispetto del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE), non soltanto sono tenuti a favorire l'attività delle istituzioni tesa ad organizzare in uno schema coerente le loro iniziative; quanto a farsi promotori di iniziative volte a coordinare la loro reazione, al fine di determinare un approccio comune e di assicurare la convergenza delle azioni in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero. Nondimeno, contrariamente a quanto stabilito dai Trattati, la prima reazione degli Stati alla pandemia di Covid-19 si è contraddistinta per

⁶ V. C. Pesce, *Unità di intenti tra Commissione ed Eurogruppo nell'uso del MES*, in *comparativecovidlaw.it*, 15 maggio 2020.

⁷ Si pensi alla possibilità di introdurre misure di fiscalità europea quali la tassa sul tabacco, la tassa sulle transazioni finanziarie (c.d. *Tobin Tax*), o la *Digital Tax*, come già suggerito da G. Tesoro, *Senza Europa nessun Paese andrà lontano*, in *aisdue.eu*, 18 aprile 2020.

l'assenza di qualsiasi tipo di coordinamento. Soltanto in una fase avanzata della diffusione del virus essi hanno iniziato a seguire il tanto criticato modello italiano, facendo registrare una convergenza delle misure sostanziali di contenimento, nel rispetto delle diverse identità costituzionali e, in ogni caso, evitando con cura qualsiasi decisione condivisa.

In definitiva, la pandemia ha ben messo in evidenza le numerose fragilità del processo di integrazione e sembra necessario augurarsi che, quando finalmente si saranno spente le luci sulle preoccupazioni ad essa legate, si possa iniziare una concreta riflessione sulla revisione dei Trattati dell'Unione. Revisione che, però, non deve esaurirsi in un *restyling* inutile e pretenzioso, ma deve dar vita ad un serio ripensamento del sistema, soprattutto con riferimento al riparto di competenze che, come attualmente disciplinato, presenta talune gravi e pericolose fratture. Accanto alla divisione tra politica monetaria e politica economica, gli artt. 3-6 TFUE contemplano quella relativa alla tutela della salute ed alla politica sanitaria pubblica, e quella tra mercato interno e concorrenza. L'elenco potrebbe continuare ed arricchirsi di esempi importanti, ma inutili. Perché la verità è che il riparto vigente, nato come sappiamo sulle ceneri del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non riflette più le esigenze degli Stati né tampoco soddisfa gli obiettivi del processo di integrazione. Utilizzando la procedura disciplinata nell'art. 48 TUE va, quindi, fatto un altro piccolo passo verso un'Europa che realizzi “anzitutto una solidarietà di fatto” (Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950); una solidarietà cioè che smetta di essere un semplice concetto carico di bei, ma fumosi propositi, e si trasformi in azioni concordate, caratterizzate da una sostanziale convergenza o da identità di interessi. E questo sarà possibile soltanto se gli Stati decideranno di declinare in uno spirito di maggiore integrazione talune politiche che nella definizione in vigore hanno mostrato di non reggere allo *stress test*.

È pur vero, come notava Schuman, che “L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme”. Né, mi permetto di aggiungere, è necessario che l'ulteriore passo in avanti sia fatto all'unisono da tutti gli Stati membri. Il meccanismo della cooperazione rafforzata, purché non divenga abusato e trasformi l'Unione in un'Europa *à la carte*, potrebbe essere utilmente utilizzato dagli Stati che, dal 1957, hanno creduto (e continuano a credere) nella condivisione di obiettivi comuni.