

La solidarietà europea

Pietro Manzini, Michele Vellano, *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, CEDAM, Padova, 2020, pp. 346.

Parole chiave

Integrazione europea, emergenza, solidarietà

Pietro Pasculli è dottorando di Sociologia presso l'Università di Salerno (ppasculli@unisa.it)

La pandemia di Sars-CoV-2 che ha investito l'Europa nel 2020 è solo l'ultima delle numerose sfide che l'Unione Europea ha dovuto affrontare negli ultimi 15 anni. Dalla crisi finanziaria del 2008 al voto sulla Brexit del 2016, passando per le crisi migratorie, tutto questo, spesso, ha messo in discussione il progetto europeo, rilevandone debolezze e criticità. Per Pietro Manzini e Michele Vellano, curatori del volume *Unione Europea 2020*, il 2020 ha rappresentato, o forse ha solo provato ad essere, un anno di svolta. Un percorso accidentato lungo un anno, così come definito dagli autori, in un 2020 ricco di anniversari e di eventi fondamentali in questa “corsa a tappe” verso l'integrazione europea. A esattamente 70 anni dalla dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, riconosciuta come l'avvio del processo di integrazione europea, tale dichiarazione risulta ancora oggi perfettamente attuale. Certamente l'Europa del 2020 è molto diversa da quella di quasi

un secolo prima, con gli Stati nazionali che sembrano aver trovato il modo di cooperare pacificamente, mettendo da parte i contrasti secolari. Volgendo lo sguardo indietro, risulta quindi semplice scorgere i cambiamenti ed i risultati raggiunti. Ma il 2020 è anche l'anno in cui le crisi e alcuni ritrovati estremismi hanno provato a rimettere in discussione il processo di integrazione andando a colpire il diritto e la politica, con il primo al servizio del secondo al fine di cercare soluzioni appropriate ed innovative.

Cominciato con una “novità senza precedenti” (p. 3), che ha visto il concretizzarsi del primo recesso dall'Unione Europea, il 2020 si è quindi sin da subito caratterizzato per un evento che ha segnato “una forte discontinuità rispetto al passato” (p. 5). L'entrata in vigore dell'accordo di recesso tra Unione Europea e Regno Unito, presentato nel primo saggio del volume a cura di Michele Vellano *Brexit e oltre*, non si è limitata a sfatare il mito dell'irreversibilità del processo di integrazione europea, ma ha suscitato anche preoccupazioni in merito ad un possibile effetto emulativo. L'iter di recesso è stato ricco di incertezze e imprevisti fino al suo perfezionamento finale, mettendo a dura prova la tenuta complessiva del sistema europeo. Tante le questioni affrontate, dagli accordi sugli scambi, alle implicazioni sulla libertà di circolazione, sino all'uscita della Gran Bretagna dal programma *Erasmus*, con quest'ultimo che ha costituito “una delle ferite più gravi ed evidenti inferte alle future generazioni” (p. 17). Tuttavia, seppur l'evoluzione delle future relazioni tra Bruxelles e Regno Unito rimangano difficili da prevedere, nel complesso la condivisione di valori e finalità sembrerebbe portare a margini di garanzia sulla buona tenuta dei reciproci rapporti di cooperazione.

Ad aggravare un quadro già abbastanza sconcertante, nel febbraio dello stesso anno il diffondersi della malattia da coronavirus in Europa non ha incontrato nessuna risposta cooperativistica da parte degli Stati membri nei primi mesi della pandemia, con i governi nazionali disinteressati nel mostrare solidarietà e assistenza quando si è posto il problema dell'approvvigionamento dei dispositivi di protezione individuale, di medicinali e vaccini. Come evidenziato nel saggio di Mauro Gatti

La risposta europea all'emergenza da Covid-19, gli strumenti fino ad allora creati dall'Unione Europea in risposta alla gestione delle emergenze e dei disastri si sono rivelati "meno efficaci del previsto" (p. 57). Questo atteggiamento ha messo non solo in discussione il principio di aiuto e assistenza da parte degli Stati membri sancito dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), ma ha anche evidenziato criticità e limiti politici e normativi della macchina europea. A tal proposito, Giacomo di Federico, nel suo contributo intitolato *L'assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia*, ha subito sottolineato come la protezione della salute, seppur di interesse comune, rimanga una responsabilità nazionale. Questo si inserisce come ulteriore riprova delle carenze strutturali e della "mancanza di una solida strategia di prevenzione, sorveglianza e risposta" (p. 64), con l'Unione Europea a svolgere azioni volte unicamente a favorire la cooperazione degli Stati membri, ma senza sostituirsi al legislatore nazionale. Il diritto all'assistenza sanitaria è sancito dalla Carta di diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) e viene annoverata tra le *core obligations* delle parti contraenti, in quanto "presupposto essenziale per la tutela della dignità umana" (p. 67). La capacità dell'Unione Europea nel rispondere alle crisi generate da gravi minacce per la salute di carattere transfrontaliero è risultata però fortemente limitata, mancante di indicatori e parametri attendibili e vincolanti. Le uniche note di merito in tal senso sono state generate dall'utilizzo del Meccanismo unionale di protezione civile, utile a fornire misure di organizzazione e sostegno tecnico, e l'azione promossa da singoli stati nazionali, associazioni e fondazioni.

Oltre alle problematiche legate all'approvvigionamento, l'emergenza da Covid-19 ha anche messo in discussione il diritto dell'Unione, nel momento in cui gli Stati membri hanno adottato misure restrittive alla circolazione con l'intento di contenere i contagi e la diffusione della pandemia. La critica posta da Marco Barraccetti, nel suo intervento *Mobilità delle persone e gestione delle frontiere*, evidenzia come il *vulnus* rispetto al diritto dell'Unione Europea sia stato favorito da un "vuoto normativo" riconducibile all'utilizzo "di strumenti non funzionali al contrasto di una pandemia" (p. 106). In una spirale di avvenimenti

rapidi e inattesi, è emerso un mancato coordinamento a livello comunitario, dove ogni Stato membro ha agito in maniera indipendente e con la Commissione che solo in un secondo momento, con colpevole ritardo, “ha cercato di riappropriarsi della propria funzione” (p. 89). In tal senso, come proposto dall’autore, risulterebbe utile predisporre nuovi strumenti normativi per segnalare agli Stati membri criteri per la limitazione dei viaggi in arrivo dagli Stati dell’Unione e dai Paesi terzi.

Ma è sul terreno economico che si è giocata la partita più dura. Nel quinto, sesto e settimo saggio del volume, vengono riportati gli eventi più significativi, determinati da una visione non sempre condivisa che ha messo in forte discussione il processo di integrazione. Il saggio *La sfida della Corte costituzionale tedesca alla Banca Centrale Europea BCE* di Annamaria Viterbo – riguardante il programma *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) dedicato all’acquisto di titoli emessi da governi, enti pubblici ed organizzazioni internazionali all’interno dell’area euro adottato dalla BCE – si inserisce proprio in questo quadro. Il risultato è stata la creazione di due fronti contrapposti tra i Paesi membri: da un lato, quelli che hanno visto nella BCE, più che in altre istituzioni europee, la “salvatrice” del processo di integrazione durante la crisi; dall’altro, quelli che hanno imputato alla banca centrale di aver travalicato i limiti sanciti dai trattati. Risulta importante sottolineare come emergenze e crisi non abbiano impedito all’Europa di guardare positivamente alle grandi sfide del futuro. Ne dà menzione Elisa Baroncini nel suo contributo *La proposta europea di riforma dell’OMC*, descrivendo un’Unione Europea capace di giocare un ruolo da leader sul versante del sistema multilaterali degli scambi, attraverso la proposta di una *green agenda* con l’obiettivo di una maggiore sostenibilità in seno all’Organizzazione Mondiale del Commercio.

La gestione dell’emergenza ha portato l’Unione Europea nel luglio dello stesso anno a predisporre strumenti di sostegno volti a favorire la ripresa economica degli Stati dell’Unione. Una delle prime iniziative di supporto è stata lo *SURE*, volta a limitare i rischi di disoccupazione, anticipando alcuni dei più importanti aspetti del pacchetto *Next Generation EU*. Anche in questo caso, la strada che ha portato prima

alla proposta da parte della Commissione e successivamente all'adozione del pacchetto ad opera del Consiglio si è dimostrata irta di ostacoli. Seppur SURE e *Next Generation EU* rappresentino strumenti pensati dall'Unione Europea per rispondere esclusivamente alla crisi pandemica, senza avere quindi carattere stabile, a parere di Luca Calzolari e Francesco Costamagna, autori del saggio *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, risulta difficile pensare che una volta finita l'emergenza si "potrà, quindi, determinare il semplice ritorno allo *status quo ante*" (p. 194). L'introduzione e l'utilizzo di questi nuovi strumenti introdotti per fronteggiare la crisi hanno caratterizzato il 2020 come l'anno in cui alcuni dei capisaldi su cui si reggeva la *governance* economica europea hanno dapprima vacillato per poi cadere. In tal senso, significativo risulta essere stato il "passaggio" della Germania a sostegno dei Paesi che chiedevano strumenti innovativi e la mutualizzazione dei debiti, in contrasto con il fronte che premeva invece per l'utilizzo di strumenti finanziari già esistenti per affrontare la crisi. La soluzione di compromesso tra le due posizioni è risultata nella creazione di un piano dal valore complessivo di 1850 miliardi di euro, di cui 1100 inseriti nel quadro finanziario pluriennale e circa 750 per *Next Generation EU*.

Fortunatamente, le forti divergenze in materia sanitaria ed economica non hanno portato l'Unione Europea ad impantanarsi, affossata da "forze centrifughe e particolarismi nazionali" (p. 251) così come invece accaduto nell'ultimo decennio. Come sostenuto infatti da Stefano Montaldo, autore del saggio *Ripensare il sistema di Dublino*, la discussione sulle criticità dei criteri di Dublino e la proposta di un Patto sulla migrazione e l'asilo hanno rappresentato, e continuano a rappresentare, una possibile occasione di rilancio del processo di integrazione. È noto a tutti come tale materia abbia rappresentato negli ultimi anni "un potenziale deflagrante" per il processo di integrazione, generando una "segmentazione dell'ordine politico europeo" (p. 232). Nonostante il Patto non sia apparso come il "nuovo inizio" annunciato dalla stessa Commissione, contrassegnato in verità da diversi elementi di criticità e alcune soluzioni già sperimentate nel recente passato, l'accordo si pone

l'obiettivo di interpretare la materia sotto l'egida del principio di equa ripartizione delle responsabilità (art. 80 TFUE), mirando a promuovere un intervento europeo coordinato e duraturo.

Questa scintilla, o forse sarebbe meglio definirla ritrovata speranza, verso un processo di integrazione che guarda all'Unione Europea come un corpo unico e unito trova espressione nei saggi 8, 10 e 12 del volume. Qui sono analizzati l'impegno dell'Unione Europea a favore dell'ambiente, attraverso l'accordo sulla fine degli arbitrati di investimento tra gli Stati membri TBI; l'introduzione del *Green Deal Europeo* GDE; e la regolamentazione dei mercati digitali con la proposta di *Digital Market Act* DMA. Come ben delineato in *La fine degli arbitrati d'investimento tra stati membri* di Luigi Malferrari, il miglioramento del diritto del mercato unico ha segnato il rafforzamento dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea "rispetto a fughe esterne al sistema dei pubblici poteri" (p. 201). Il programma politico a favore dell'ambiente, accuratamente presentato da Marco Onida nel suo *Il Green deal europeo*, ha costituito "un cambio di passo rispetto al passato" (p. 278), mettendo in evidenza l'importanza dell'agire di concerto tra i vari Stati dell'Unione. Nell'accordo, infatti, viene dato esplicito riferimento alla sostenibilità non più come dovere morale, ma come una necessità per la sopravvivenza e la trasformazione della società europea, in materia economica, normativa e di sicurezza. Lo stesso DMA, presentato nel contributo di Pietro Manzini *Il Digital Market Act decodificato*, si colloca proprio in tal senso, non solo per la produzione di soluzioni innovative normative e la declinazione sistemica dei principi di antitrust, ma attraverso una più costante attenzione nei confronti dei cittadini, tradotta nel principio di libertà di scelta dei consumatori ed in termini di disciplina sulla *privacy*.

In definitiva, il 2020 ha insegnato all'Unione Europea che la salvaguardia del processo di integrazione dipende dalla capacità di individuare soluzioni condivise. È di questo avviso Federico Casolare, autore del saggio *Lo Stato di diritto preso sul serio*, il quale evidenzia come, sia in occasione della crisi dei debiti sovrani sia in quella determinata dalla pandemia di COVID-19, la "tensione politica" scaturita per la gestione

delle emergenze abbia portato a forti scontri “tra gli Stati membri rispetto al tema dello Stato di diritto” (p. 285). Perché queste soluzioni condivise vengano conseguite, è necessario quindi non far altro che richiamarsi ancora una volta alle parole di Robert Schuman nella sua Dichiarazione, riscoprendo un “concetto antico” all’origine della stessa idea di integrazione europea: “il vincolo di solidarietà tra gli Stati membri” (p. 310). Su questo aspetto, nonostante i passi in avanti, la strada da fare è ancora lunga. Se è vero che la crisi pandemica dopo i primi passi falsi iniziali ha portato ad un avvicinamento degli Stati membri, tale convergenza è stata però resa possibile dal carattere comunitario della crisi, che ha coinvolto tutti gli Stati dell’Unione. La vera sfida per il futuro sarà quella di non perdere il sopracitato vincolo di solidarietà, anche qualora le future crisi dovessero presentarsi in modo asimmetrico, coinvolgendo quindi solo alcuni degli Stati membri. L’esperienza della gestione delle crisi passate ha infatti dimostrato come, in conseguenza dell’atteggiamento ostile di alcuni paesi, il “mitridatismo non è in grado di funzionare nel contesto sovranazionale” (p. 312).

Il testo recensito offre al lettore una sorgente di informazioni e di spunti, un percorso all’interno delle criticità e delle risposte ad esse nel lungo percorso di integrazione europea. Gli argomenti approfonditi all’interno dei saggi che compongono il volume risultano ben bilanciati, e fanno emergere il delicato equilibrio che intercorre tra le ragioni nazionali e la solidarietà sovranazionale. Dopo le esitazioni iniziali, infatti, la risposta dell’Unione Europea si è sviluppata su molteplici fronti, scegliendo di perseguire le ragioni della solidarietà rispetto ai singoli interessi nazionali. Questa ritrovata spinta verso un possibile rafforzamento del processo di integrazione è il risultato di un lungo percorso, contrassegnato da forti scontri e controversie, capaci di mettere in risalto i limiti strutturali dell’Unione, ma anche le sue potenzialità.