



Una nuova crisi che l’Unione deve risolvere, o la crisi dell’Unione?

Lorenzo F. Pace*

1. Vorrei contribuire a questo interessante e ricco dibattito in tema di “Coronavirus e diritto dell’Unione” riflettendo su quali siano, e perché, i rischi per il futuro del processo d’integrazione europea in assenza di un adeguato intervento dell’Unione per la soluzione dell’attuale crisi del Covid-19.

La mia riflessione si svilupperà su tre punti: le caratteristiche della crisi; i principi definiti nel Trattato per la sua soluzione; i rischi per il processo d’integrazione europea.

2. Al fine di comprendere il perché del pericolo della presente crisi per il futuro del processo d’integrazione europea è necessario ricordarne le sue caratteristiche.

La prima caratteristica riguarda chi siano le prime vittime di essa. Esse sono le persone, i cittadini europei che si sono ammalati o che sono morti a causa del virus Covid-19 (sul punto v. sotto § 4). L’attuale crisi nasce infatti come problema sanitario a seguito di una pandemia. Sotto questo aspetto nessuno certamente dimenticherà i filmati della colonna di mezzi dell’esercito italiano che trasportavano nel marzo scorso passando per le strade di Bergamo le bare dei morti per Covid-19.

In secondo luogo, riguardo alla natura della crisi, questa è ben differente, ad esempio, da quella economico-finanziaria dell’eurozona (2009). Questa seconda era una crisi endogena in quanto nasceva a seguito di riconosciute

* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi del Molise.

responsabilità della Grecia. In particolare, essa aveva “nascosto” il valore degli insostenibili livelli del proprio *deficit* in violazione della normativa europea. Tale crisi era inoltre asimmetrica in quanto colpiva solo alcuni Stati membri. La natura dell'attuale crisi (tanto quella sanitaria che quella economica a lei conseguente) è diametralmente opposta alla precedente; la presente è infatti esogena e simmetrica. In altri termini, è esogena in quanto non è causata dalla responsabilità di singoli Stati membri ma è originata da una causa esterna alla propria responsabilità, cioè una pandemia – un'epidemia a livello globale che ha già interessato ad oggi oltre 115 paesi del mondo –. È inoltre una crisi simmetrica, cioè essa colpisce ed interessa tutti gli Stati dell'Unione allo stesso modo, sebbene con effetti ed incidenza differente.

In terzo luogo, riguardo alla dimensione della crisi, essa è al momento paragonabile per dimensioni a quella di Wall Street del 1929 e, sotto questo aspetto, essa supera per dimensione anche quella finanziaria mondiale del 2007. Per comprendere la dimensione dell'attuale crisi, in assenza di dati certi sui suoi effetti nel futuro, è utile richiamare l'andamento della borsa di New York. Il crollo del valore dell'indice S&P 500 nel marzo 2020 è paragonabile a quello dei primi mesi del crollo di Wall Street del 1929.

Il quarto aspetto che caratterizza la presente crisi e la rende particolarmente insidiosa è la sua tempistica. Essa colpisce infatti il territorio europeo a tredici anni dalla crisi finanziaria mondiale (2007) ed a dieci anni dall'inizio di quella dell'eurozona (2009). Riguardo a questa seconda, gli effetti negativi di tale crisi sono ancora ben presenti a fronte della perdita di “ricchezza” di alcuni Stati membri. Ad esempio l'Italia, dopo oltre dieci anni, non è ancora tornata al livello di ricchezza nazionale del 2009 (-5%), a differenza della quasi totalità degli altri Stati dell'eurozona (Spagna +7%, Francia +10%, Olanda +12%, Germania +14%).

Perché è importante richiamare la tempistica con cui l'odierna crisi è iniziata? Perché essa avrà un effetto ancora più rilevante per gli Stati, come l'Italia, che non sono ancora “usciti” da quella precedente.

Per comprendere tale aspetto è utile richiamare *mutatis mutandis* gli effetti in Germania delle due crisi economiche che si sono succedute a breve distanza tra di loro nel secolo scorso; cioè quella dell'iperinflazione (1921-22) e, dopo circa dieci anni, la crisi economico-finanziaria conseguenza del crollo di Wall Street sull'economia tedesca (1929). Gli effetti della seconda, anche per la risposta di *austerità* del Governo tedesco di allora, sono stati la radicalizzazione della politica nazionale con la “crescita” dei toni nazionalistici. Chiaramente quanto politicamente successo in quel periodo storico non è “replicabile” ai giorni nostri. Quello che qui rileva da tale

esperienza è che situazioni di prolungato impoverimento della popolazione, conseguenza di crisi economiche finanziarie ripetute, produce lo sviluppo di risposte nazionalistiche.

Il quinto aspetto che caratterizza questa crisi come particolarmente critica per il futuro dell'Unione sono gli interessi geopolitici che si sono "materializzati" con l'inizio della pandemia (come sottolineato anche dal prof. Triggiani nell'intervento al presente dibattito). L'Unione nasce e si sviluppa come strettamente collegata alle sorti degli Stati Uniti d'America (intervento militare degli USA risolutivo, insieme agli alleati, per la fine nella Seconda guerra mondiale; piano Marshall; NATO, *etc.*). Questa "relazione" sembra essersi, almeno temporaneamente, modificata a fronte di quella che sembra essere una posizione "critica" dell'attuale governo degli Stati Uniti nei confronti dell'Unione e/o di suoi specifici Stati membri. A rendere tali rapporti ad oggi ancora meno "stabili" si aggiunge la situazione di necessità finanziaria di importanti (economicamente e strategicamente) Stati dell'Unione, come l'Italia. Ed infatti con la pandemia è iniziato il "corteggiamento" nei confronti di differenti paesi europei da parte di Stati globalmente rilevanti al fine di poterli aiutare nel risolvere la crisi. Stati probabilmente interessati anche ad aumentare, per vari motivi, la loro influenza sul territorio europeo. In altri termini, la rilevanza della presente crisi è data anche dal fatto che a seconda di come essa sarà gestita dall'Unione – ma anche dagli alleati "atlantici" – potrebbe avere effetti anche su quello che potremmo chiamare il "globale ordine europeo".

3. Quale sono le norme o i principi del Trattato utili per risolvere la presente crisi? A mio avviso questi sono due: lo *status* di cittadino europeo e il principio di solidarietà. Certamente vi sono altre norme e principi che qui rilevano (il diritto alla salute, il mercato interno, *etc.*). Ma i due principi sopra richiamati a me sembrano centrali al fine di evitare che l'attuale situazione da "una nuova crisi che l'Unione deve risolvere" si trasformi in "una crisi dell'Unione".

Riguardo all'importanza della cittadinanza dell'Unione, il suo significato va ben oltre l'individuazione dei doveri e degli obblighi conseguenti a tale *status* (art. 20 TUE). L'idea di cittadinanza europea, in assenza di un popolo europeo (cfr. tra le tante, considerando 6, articoli 9, 12 e 13 TUE, articoli 1, comma 1 e 3, comma 5, TUE), assume una funzione centrale, insieme a quello dei valori dell'Unione (art. 2 TUE); cioè quella dell'individuare elementi che creino un senso europeo di "appartenenza", sebbene in modo differente dal senso di "appartenenza" nazionale a livello statale. In particolare lo *status* di cittadino europeo fa idealmente riferimento alla comune partecipazione di

tutti i cittadini di tutti gli Stati membri ad un comune progetto politico continentale.

Il secondo principio la cui applicazione è necessaria al fine di risolvere una grave crisi come quella attuale è quello di solidarietà. Tale principio presenta una peculiare disciplina nel Trattato. Esso costituisce un valore fondamentale dell'ordinamento dell'Unione (art. 2 TUE) ed è richiamato con frequenza nei Trattati come principio interpretativo (considerando 6, articoli 3, 21, 24, 31 TUE, articoli 67, 80, 194 TFUE). Poche sono però le norme che lo richiamano al fine di definire le misure normative in risposta a specifiche situazioni (art. 122 TFUE, con riferimento alla politica economica; art. 222 TFUE, con riferimento alle conseguenze di attacchi terroristici). Sotto questo aspetto l'art. 122 TFUE costituisce una rilevante (ed unica) deroga al principio dell'esclusiva responsabilità degli Stati per la propria situazione economica (combinato disposto degli articoli 122 e 125 TFUE). L'art. 122 TFUE richiama, con un riferimento di grande significato che va al di là del solo diritto, che le misure di risposta ad una specifica situazione economica devono essere emanate "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri" (art. 122, comma 1, TFUE).

Questi due elementi - quello della cittadinanza europea (art. 20 TUE) e il principio di solidarietà (art. 122 TFUE) - obbligano le istituzioni dell'Unione e i singoli Stati membri - se si crede ancora in quello che il Trattato dispone - ad uno specifico comportamento per la soluzione di una crisi come quella attuale, esogena e simmetrica. Questa soluzione consiste nell'obbligo degli Stati che si trovano in una "situazione economica migliore" - a prescindere dalla loro dimensione economica o di popolazione - di aiutare, sebbene temporaneamente, con trasferimenti "netti" di ricchezza e nelle modalità da individuarsi, agli Stati che si trovino in una situazione di "difficoltà" a causa di "circostanze eccezionali che sfuggono al [loro] controllo" (art. 122, comma 2, TFUE). Questo obbligo di solidarietà è anche, e soprattutto, finalizzato a rendere concreto il concetto di cittadinanza dell'Unione; cioè la partecipazione di tutti i cittadini europei ad un comune progetto politico continentale - senza la creazione di cittadini europei di serie A e di serie B - anche al fine del raggiungimento di obiettivi generalissimi del processo d'integrazione europea quali: una maggiore prosperità, sicurezza, giustizia e libertà rispetto a quello che i singoli Stati potrebbero realizzare. Il non realizzare questi obiettivi generalissimi avrebbe quale conseguenza la perdita di credibilità del progetto d'integrazione europea e questo, in primo luogo, agli occhi dei cittadini europei.

4. Venendo ai rischi di una non soddisfacente risposta dell'Unione all'attuale crisi, la posta in gioco è molto alta. Ed infatti, la mancata adeguata risposta dell'Unione alla sua soluzione per il tramite del principio di solidarietà porrebbe in dubbio, come sopra ricordato, il significato stesso dello *status* di cittadinanza europea.

Non bisogna farsi illusioni. L'impegno dell'Unione al fine di risolvere la crisi non si limiterà ai provvedimenti già individuati e in corso di definizione in questi primi mesi. L'impegno dell'Unione a tal fine durerà anni (sotto altro ma contiguo aspetto, è stato affermato recentemente dal capo economista della BCE e membro del Comitato esecutivo, Philip Lane, che i livelli di "ricchezza" dell'inizio del 2020 non saranno raggiunti prima di tre anni). Ed infatti la soluzione della crisi dovrà passare, in futuro, anche per la modifica e aggiornamento di molte normative in differenti settori (ad es. il contenuto del Patto di stabilità e crescita, *etc.*) affinché queste tengano presenti le conseguenze di una grave crisi endogena e simmetrica come quella attuale.

Il pericolo di un'insufficiente risposta ad una crisi così complessa come quella presente (v. sopra § 2) è che al suo termine vi siano vincitori e vinti, così come già nella crisi dell'eurozona. Questo dimostrerebbe come alcuni Stati membri (e conseguentemente i loro cittadini "europei") possano avere vantaggi (anche solo involontari) dagli effetti economico-finanziari negativi conseguenti alle sofferenze e alla morte di migliaia di altri cittadini europei.

Un simile risultato non sarebbe senza conseguenze per l'Unione. L'Unione, come sopra ricordato, si fonda, tra l'altro, sull'obiettivo della creazione di una prosperità generalizzata; prosperità sempre più lontana per molti cittadini europei dopo la crisi dell'eurozona (in questo caso, anche per la diretta, varia responsabilità tanto degli Stati che hanno avuto vantaggi da questa, ma anche di quelli che ne hanno subito svantaggi. Sul punto vedi il mio articolo pubblicato negli *Annali Aisdue 2019, Il ruolo dell'Unione nel processo di formazione delle leggi di bilancio degli Stati membri*, p. 48)¹.

Ed infatti una presa di coscienza da parte dei cittadini che nel processo d'integrazione europea la sofferenza e la morte possano provocare il miglioramento economico (anche solo involontario) di alcuni Stati a discapito dei altri determinerebbe conseguenze prevedibili. Cioè l'ulteriore allontanamento dei cittadini europei da tale progetto (come già sottolineato dal Presidente Tesoro nel contributo al presente dibattito). In questo modo favorendo il ritorno, lento ma inesorabile, dei nazionalismi che hanno

¹ Disponibile al link.aisdue.eu/lorenzo-paceil-ruolo-dellunione-nel-processo-di-formazione-delle-leggi-di-bilancio-degli-stati-membri-la-complicata-procedura-di-approvazione-della-legge-di-bilancio-per-il-2019-e-le-ragio/

Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?

determinato, nella prima parte del XX secolo, il fallimento del continente europeo. Non molti anni fa.