

Giornata di studio su:

Rispetto della nostra Costituzione
e adempimenti delle norme sovranazionali

Firenze, 23 aprile 2009

LUIGI COSTATO*

La PAC come filo conduttore del travaglio europeo

I. LA COSTITUZIONE ITALIANA E L'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Il fatto che fra coloro che diedero il loro voto alla Costituzione repubblicana vi fossero Einaudi, Corbino, Togliatti, Nenni, Mortati, Fanfani, La Pira e Dossetti, e fra gli ispiratori anche don Sturzo, per fare solo alcuni nomi, ci fa comprendere che essa può essere interpretata in modi anche molto diversi; tuttavia, non v'è dubbio che la sua pratica applicazione ha portato l'Italia a essere un Paese di proprietari, come dimostrano i dati numerici sulla proprietà delle abitazioni e quelli sulla proprietà coltivatrice diretta.

Se l'art. 47, secondo comma, Cost., ha dunque avuto larga applicazione – salvo per quanto attiene alla partecipazione al governo delle grandi imprese, che invece è stata realizzata in Germania – nello stesso tempo si sono avuti lunghi periodi durante i quali la pubblicizzazione di attività economiche di ogni tipo è stata largamente praticata, facendo divenire lo Stato produttore di acciaio, di panettoni e caramelle e di mille altri beni, con la costruzione di holding pubbliche progressivamente manifestatesi come inesorabili macchine mangia soldi che, con altri impieghi improvvisti del denaro, hanno portato lo Stato italiano a essere indebitato in misura abnorme e sopportabile, temporaneamente, solo con successive e violente svalutazioni.

Il regime proprietario è restato fuori, per scelta degli estensori del Trattato comunitario, dalle competenze della CE; tuttavia le regole della concorrenza, che hanno caratterizzato, con l'eccezione agricola prevista dall'art. 36, in modo determinante la vita della Comunità hanno progressivamente permeato di sé la costituzione materiale italiana, che per altro non aveva fatto esplicito

* *Università degli Studi di Ferrara*

riferimento al libero mercato né alla concorrenza, considerata quest'ultima molto timidamente in un solo articolo del codice civile regolante gli obblighi del cedente l'impresa o degli ex dirigenti della stessa. Prova di questo atteggiamento la si ha nel fatto che una legge sulla concorrenza è stata adottata ben cento anni dopo lo *Sherman act* statunitense, risalente al 1890.

Tuttavia, le difficoltà finanziarie delle holding pubbliche finirono sotto le lenti della Commissione CE, che progressivamente, impedendo gli aiuti di Stato a norma del Trattato, impose la privatizzazione, spesso fatta in modo a dir poco inappropriato, di molte imprese, e l'ultimo esempio, ancora sotto gli occhi di tutti, quello dell'Alitalia, giustifica ampiamente quanto affermato.

Queste vicende illuminano sul fatto che il progressivo affermarsi dell'ordinamento comunitario ha finito se non per integrare la Costituzione, quanto meno per rendere vincolata la sua interpretazione in senso assai più liberista di quanto alcuni, nel 1947, potevano aver pensato. Molti in dottrina oggi pensano, magari avendo mutato d'avviso in modo radicale, che in sostanza l'art. 41 Cost. vada inteso in un senso spiccatamente liberista; la verità, invece, è, a mio parere, che l'impronta solidaristica che la frequente presenza del vocabolo "sociale" nel titolo III della parte I della Costituzione, pur non essendo in contrasto con un regime di libero mercato, impone una equilibrata applicazione dei principi liberisti che non ponga in non cale le esigenze delle classi più deboli, come prescrive puntualmente l'art. 3 della Costituzione.

2. LA RILEVANZA DELLA PAC NELLA COSTRUZIONE DELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Passando ad affrontare il tema specifico dell'agricoltura nel trattato CE, si deve ricordare da un lato che si è discusso molto se inserire il settore primario nella costituenda Comunità economica europea, dall'altro che la PAC è stata una delle realizzazioni più significative e unificanti della stessa Comunità.

Sembra, comunque, utile rammentare che i più significativi momenti di affermazione dell'ordinamento comunitario sono collegati alla produzione e commercio dei prodotti agricoli.

Mentre ancora si balbettavano, se è consentito il termine, i primi tentativi di realizzazione della circolazione dei lavoratori e dei servizi, mentre la circolazione di capitali era lettera morta, già nel 1962 si ideavano i fondamenti dell'intervento comunitario nel settore dei cereali e di altri prodotti agricoli, dando realizzazione al primo piano Mansholt, si istituiva il FEOGA e si procedeva verso la realizzazione del mercato comune di tutti i prodotti agricoli,

posta in essere ampiamente entro gli anni '60 del secolo scorso.

Significativi, ai fini della realizzazione dell'ordinamento comunitario, sono stati i molteplici regolamenti adottati dal Consiglio (regolamenti di base dei differenti settori dell'OCM) e quelli della Commissione, assistita spesso dai Comitati di gestione, ideati appunto per la PAC ma che furono i battistrada per la comitologia, divenuta progressivamente un elemento importante nel sistema legislativo della CE.

Proprio negli anni '60, quando si voleva dare una spinta ulteriore, poi arrivata, alla PAC-mercato, si ebbe la politica detta della "sedia vuota", attuata dalla Francia, che poi tornò sui suoi passi affermando che in casi di rilevante importanza avrebbe richiesto non già l'applicazione della regola della maggioranza qualificata ma dell'unanimità, primo inciampo non ufficializzato ma per molti versi più volte messo in atto, come accadde più tardi con il compromesso di Ioannina, che individuò la "minoranza di blocco".

Ciò nondimeno la PAC è stata, per molti anni, come ha ben rilevato Gencarelli, «la sola politica veramente integrata della Comunità, realizzata attraverso una attività normativa particolarmente ampia e complessa» che ha interessato a lungo ben oltre il 50% degli atti comunitari vincolanti.

In effetti, se si consultano le Gazzette ufficiali della Comunità degli anni '60 e '70 si può constatare che la maggioranza dei regolamenti è agricola; di conseguenza anche l'attività della Corte di giustizia è caratterizzata, in quel periodo, da numerose sentenze concernenti il settore agricolo.

Non si può certamente dire che la Corte abbia trattato solo casi "agricoli"; certo è, però, che la grande varietà e complessità degli strumenti ideati per realizzare la PAC è stata all'origine di una notevole quantità di decisioni adottate dalla Corte, prevalentemente originate da questioni pregiudiziali avanzate da giudici nazionali.

Questi interventi della giurisprudenza sono stati determinati anche dal fatto che il trattato, nel suo titolo dedicato all'agricoltura, se elenca tassativamente i prodotti sottoposti alle regole speciali ideate, lascia – e la Corte non ha mancato di sottolinearlo più volte – una ampia discrezionalità al legislatore, che ha potuto così proporre le più disparate soluzioni quali, per fare riferimento agli istituti più noti, il prezzo d'intervento, i prelievi all'importazione, le restituzioni all'esportazione, le così dette quote di produzione (celebri quelle concernenti il latte vaccino), il *set-aside*, i pagamenti agli agricoltori indipendentemente dal fatto che producano (ma al proposito credo si sia andati ben oltre la discrezionalità cui si faceva cenno), e via dicendo.

Lo stesso può affermarsi del diritto comunitario come prevalente su quello degli Stati membri; tale primato, sancito sin dalle origini della Comunità dalla Corte di giustizia, è stato riconosciuto definitivamente, in Italia, dopo

una giurisprudenza molto incerta ed elusiva, con la sentenza *Granital*, giunta per altro solo nel 1984, che dal suo stesso nome dimostra, tuttavia, di trarre origine da una questione relativa a prodotti agricoli.

3. L'AFFIEVOLIRSI DELL'INTERVENTISMO IN AGRICOLTURA E DELLA SPINTA FEDERALISTA

Gli enormi passi effettuati nella costruzione dell'ordinamento comunitario sono dovuti a due principali fattori, e cioè al grande successo che ha conseguito il mercato comune delle merci e dei lavoratori, oltre che dei servizi e, in misura minore, il diritto di stabilimento da un lato, all'opera intensa e costante della Corte di giustizia, che ha costruito una giurisprudenza incentrata non solo sulla prevalenza del diritto comunitario su quello degli Stati membri, ma anche un catalogo di diritti fondamentali riconosciuti dalla Comunità e un costante atteggiamento filo federalista mai troppo chiaramente espresso ma sempre sottostante al suo operato dall'altro.

Quest'ultimo orientamento era consono anche allo spirito dei fondatori della Comunità, che l'avevano voluta come fase di passaggio verso una Federazione di Stati, negli anni '50 del secolo scorso impossibile, ma che sarebbe stata resa quasi obbligatoriamente da istituire, nelle loro speranze, a seguito della forte integrazione economica che il Mercato comune avrebbe provocato.

L'evoluzione giuridica da un trattato a una costituzione europea non era, ovviamente, operazione facile, stante l'antica sovranità degli Stati membri originali; tuttavia il non lontano ricordo degli stermini della seconda guerra mondiale potevano essere un buon propulsore se non negli anni '50, nel decennio successivo. Al contrario, invece, il successo economico della CE provocò piuttosto il bussare alla sua porta di molti Stati, sicché essa si ampliò sempre più, perdendo l'omogeneità iniziale anche di potenziali intenti per divenire sempre più una zona di libero scambio di merci, di persone e di servizi ove competevano gli interessi statuali e mancava, come manca anche oggi, una visione strategica sulla funzione e importanza di una Europa politicamente unita.

Se è vero che un passo rilevante verso l'Unione si compì con l'adozione dell'Euro, la sua stessa regolamentazione, *in primis* caratterizzata dagli automatismi del patto di stabilità e dalla facoltatività di adesione dei membri, sta a dimostrare l'attenuarsi dello spirito unitario e il mantenimento della politica economica, pur nei limiti degli accordi di Maastricht, in capo agli Stati; a dimostrazione di quanto detto si rinviene nell'attuale impotenza degli Stati membri di fissare una politica comune per affrontare la grande crisi finanziaria ed economica che viviamo.

Significativamente quest'affievolirsi dello spirito europeistico dei fondatori si manifesta da tempo anche nel settore agrario; il regime delle quote è stato istituito Stato per Stato, ed esse non possono essere trasferite che all'interno dell'originario Membro, la politica strutturale agraria è da tantissimo tempo solo cofinanziata dalla Comunità e l'OCM è ormai ridotta a uno scheletro che ha perduto il suo forte interventismo unitario iniziale.

La rinuncia a una programmazione comunitaria della produzione si è realizzata con il reg. 1782/2003, ora sostituito senza modifiche di fondo dal reg. 73/2009, che prevede il sostegno disaccoppiato, mentre la zona doganale comunitaria va perdendo progressivamente di importanza per l'effetto della globalizzazione. Non che lo sviluppo dei commerci a livello mondiale sia deprecabile, ma esso, affiancato ad altre forme di affievolimento dell'iniziativa comunitaria nel campo, provoca una progressiva perdita di identità della Comunità stessa.

4. LA GLOBALIZZAZIONE, GLI ECCESSI DEL «LAISSEZ FAIRE» E L'ESTREMA RIGIDITÀ DELLE NORME SULL'EURO

Se la Comunità appare oggi in una condizione di stallo, occorre dunque dire che ciò non dipende dalla crisi economico-finanziaria mondiale ma anzi che è quest'ultima a evidenziare la incapacità degli Stati membri di procedere uniti nell'affrontare i problemi che dalla crisi derivano, sicché detta crisi appare essere anche una specie di derivato dell'indebolimento della Comunità.

A ben vedere, tuttavia, la crisi mondiale dipende da un eccessivo *laissez faire* che ha caratterizzato la politica economica statunitense, che ha anche contagiato la stessa Comunità, accusata spesso di dirigismo, anche se a livello minore.

In effetti, se oggi gli iperliberisti accusano il nuovo presidente degli Stati Uniti d'America di voler risolvere la crisi interna imitando il modello europeo, per converso la Comunità appare, specie negli ultimi anni precedenti la crisi, avere in certa misura imitato a sua volta il modello Nordamericano, ad esempio non realizzando un efficiente sistema di controllo sull'operato delle banche e degli operatori finanziari parabancari, rinviando il compito agli Stati membri che, a loro volta, non hanno, in generale, operato con sufficiente attenzione, come i recenti avvenimenti confermano.

Confrontando le regole del trattato relative all'agricoltura e quelle concernenti l'Euro si può constatare che le prime prevedono un complesso di finalità per la PAC, al punto che taluno, anche illustre, ha sostenuto la loro

eccessiva genericità, opinione che non si può condividere, mentre le seconde sono scarse, rigide e con una sola finalità, e cioè la lotta all'inflazione, completata dalla mancanza di discrezionalità nell'agire nel settore monetario, potere che invece nel settore agrario è ampiamente riconosciuto dalla Corte, per il contenuto delle norme del trattato, alle Istituzioni comunitarie.

Il saggio *mix* tra dirigismo e liberismo nel campo agricolo, infranto con la c.d. riforma di medio termine, aveva consentito, con poca spesa, all'Europa comunitaria di diventare una potenza alimentare mondiale; l'eccessivo dirigismo, nel settore monetario, altrettanto pernicioso del *laissez faire* americano nel settore finanziario e, per certi versi, europeo, che ha portato il mondo nella situazione attuale, sorprende la CE ad assistere impotente al risorgere di nazionalismi anche protezionistici, quale che sia il contenuto del trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Tutto ciò è dovuto, essenzialmente, al fatto che si è, nel settore monetario, costruita una moneta affidandone la gestione ad alcuni severi parametri e a un gruppo di *manager* deputati solo a evitare l'inflazione. Occorre notare che la "politica", spesso vituperata perché confusa con mediocri politici, è, al contrario, un'attività nobilissima e fondamentale per la sopravvivenza degli Stati o, nel nostro caso, della Comunità.

Il mancato completamento dell'Euro con meccanismi maggioritari di decisione sulla gestione monetaria, specie in casi di crisi o di difficoltà, ha comportato il fatto, in questo periodo, che le riunioni dei Capi di Stato e di governo – i quali non votano ma decidono per *consensus* – si susseguano senza esiti, se non quelli di accordarsi sulla violazione delle rigide norme del trattato in materia di *deficit* del bilancio statale e su gravi incisioni sulle regole del mercato unico.

Il successo, invece, della PAC è stato dovuto alla flessibilità di interventi previsti dal trattato e utilizzati rapidamente e spesso, talora anche troppo, per fronteggiare il mutare delle situazioni; ciò perché nel 1957 gli estensori del trattato non hanno esitato a formularlo, in questo campo, attribuendo larghi poteri alle Istituzioni senza timore di perdita di poteri sovrani.

D'altra parte lo stesso concetto di sovranità, antico feticcio statale, appare oggi largamente superato dalla globalizzazione, figlia dell'interdipendenza dei mercati e delle economie, quanto meno nel settore economico. Le difficoltà delle banche americane, che avevano elargito crediti che si sono rivelati in ampia misura inesigibili e assistiti da assicurazioni divenute insolventi per eccesso di danni da risarcire, hanno, come è noto, provocato un effetto valanga sui sistemi finanziari di quasi tutto il mondo, Europa *in primis*, e, conseguentemente, su quelli economici, a nulla servendo frontiere e sovranità nazionali.

A questo punto appare chiaro che le regole dell'Euro sono state stabilite senza tener conto della necessità che il governo della moneta deve essere flessibile, quando occorra, e che sarebbe stato opportuno sostituire la sovranità monetaria degli Stati con una analoga della Comunità, votante a maggioranza qualificata e non costretta a estenuanti negoziati per trattare "violazioni" del trattato al proposito.

È, per altri versi, vero che l'ispirazione "mista" – e una sua interpretazione certo non strettamente vincolata alle regole mercantili – della nostra Costituzione ha consentito la formazione di un debito pubblico gigantesco, ma è anche indubitabile che la stessa lettura della Costituzione ci ha consentito di affrontare lo tsunami che ha colpito il mondo finanziario anglosassone con un sistema bancario meno esposto e tutto sommato più solido che altrove.

5. LE PROSPETTIVE DELL'AGRICOLTURA DEI PAESI SVILUPPATI

Per l'agricoltura europea del futuro si prospettano scenari diversificati anche in funzione di come e quando sarà superata la crisi economico-finanziaria che ci attanaglia.

Secondo i piani attualmente emergenti dalla regolamentazione vigente sembrerebbe che i sostegni tradizionali – anche se erogati secondo regole diverse e, di recente, addirittura contraddittorie rispetto all'art. 33 del trattato – dovrebbero scomparire entro il prossimo quinquennio, con qualche possibilità di *decalage* temporaneo.

Ma il mondo che uscirà da questa trappola finanziaria, che ha avuto effetti gravissimi sull'economia, sarà ancora interessato a deprimere le produzioni per garantire una presunta corretta concorrenzialità fra Stati così diversi per sistemi economici e grado di sviluppo?

O, forse, per uscire dalla crisi, si finirà per adottare la soluzione con tanto successo – per loro e per i beneficiari – posta in essere dagli Stati Uniti d'America nel secondo dopoguerra con il c.d. Piano ERP, che ha permesso la *recovery* sia dei beneficiari che del benefattore. Se europei e statunitensi sapranno cogliere questa occasione per fornire veri sostegni allo sviluppo ai Paesi poveri del mondo sostituendo alla scarsa domanda interna quella derivante dalle esportazioni sovvenzionate è possibile che il mondo del futuro si presenti diverso dall'attuale, e che l'agricoltura europea possa mantenere il suo elevato potenziale produttivo, anche se in parte sostenuto, destinato non solo a soddisfare la domanda interna ma anche quella di tanti popoli bisognosi avviati

a svilupparsi economicamente ma difficilmente capaci di autosostentarsi dal punto di vista alimentare per le caratteristiche del loro territorio.

In fondo ci si trova di fronte a due strade diverse: quella del mercato non solo libero ma anche preda delle variazioni climatiche che possono provocare sbalzi nei corsi che difficilmente la struttura agraria europea potrebbe reggere senza trasformarsi profondamente, con l'indebolimento e forse la scomparsa della sua tradizionale impresa familiare, e quella del mercato libero sì, ma assistito dal settore pubblico, che potrebbe assicurare produzioni mediamente elevate tali da essere anche esportate, e il mantenimento, pur in progressiva correzione, dell'organizzazione fondiaria europea fondata sulla impresa familiare, destinata comunque a crescere dimensionalmente e decrescere numericamente.

Naturalmente queste considerazioni assumono valore diverso in funzione dei prodotti agricoli considerati: quelli celebri, con denominazione protetta (ma sappiamo con quali limiti, difficilmente superabili, e il discorso si riferisce, comunque, solo a pochissimi prodotti dotati di segni storicamente conosciuti nel mondo), potranno con ogni probabilità superare gli ostacoli di cui è cosperso il mercato globale, quale che sia l'orientamento di politica agraria e generale che la Comunità voglia scegliere, mentre le *commodities* dipendono largamente dalle scelte politiche che si realizzeranno anche in sede WTO, che probabilmente uscirà in certa misura danneggiata dalle vicende di questi giorni, anche se, lo si voglia o no, il mondo è diventato piccolo e la globalizzazione, che l'Impero britannico aveva realizzato con i suoi bastimenti a vela, non potrà essere ragionevolmente abbandonata, pena come minimo il prolungamento del periodo di crisi, e come massimo il sorgere di conflitti che nessuno di noi si può augurare.

RIASSUNTO

L'ordinamento comunitario si è sviluppato anche al di là delle previsioni degli estensori del trattato di Roma; a questa forte integrazione giuridico-economica degli Stati membri ha contribuito in modo determinante la Politica Agricola Comune (PAC), poiché è stata realizzata con interventi positivi come richiesto dalle regole del trattato e dalla specificità del settore primario. Gli istituti originati per sviluppare la PAC (prezzi d'intervento, prelievi all'importazione, restituzioni all'esportazione, ecc.) hanno richiesto una forte produzione normativa e la creazione dei comitati di gestione, le quote di produzione, i divieti di impianto di vigneti hanno anche costituito, in certi casi, esempi per organizzare in via generale la vita della Comunità. Le recenti modifiche della PAC (2003) hanno comportato un cambio di rotta che appare non conforme alle previsioni del trattato (art. 33).

ABSTRACT

The Community legal system has developed beyond the provisions of the writers of the Treaty of Rome; at this strong legal and economic integration of the country members as contributed in a strong way the Agricultural Common Policy (ACP), the cause it has been done with positive interventions as requested by the rules of the treaty and from the specificity of the primary sector.

The institutes created to develop the Agricultural Common Policy (prices of intervention, duty of importation, bonus to the exportation, etc.) has requested a strong legislative production and the creation of Management Comities, the quote of production, the impediment to plant vineyard has caused, in some cases, examples to organise in general the Community life.

The recent modifications of the Agricultural Common Policy has caused a change of the direction that appears not respecting the rules of the Treaty (article 33).

Unione Europea e Trattato di Lisbona

Le idee si affollano. Potrà seguirne una esposizione disomogenea. Me ne scuso in anticipo. Parto da una citazione. Parlando a braccio, potrebbe essere non del tutto esatta. Ma mi sembra di aver letto da qualche parte che l'ambasciatore indiano all'Onu avrebbe detto: «ma questa Europa, chi crede di essere? Nella realtà, non è che una piccola penisola del grande continente asiatico!». Era nel vero o aveva torto?

La risposta dipende dal tipo di Europa che intendiamo realizzare. Nell'immediato e nel più lontano futuro.

L'immagine fa pensare a un continente che ha già dato al mondo tutto quello che poteva dare. Che è cresciuto abbastanza. Che detiene la maggior parte del patrimonio dell'umanità e vuole conservarlo senza esporlo a rischi. Che preferisce farsi ora da parte e lasciare ad altri la responsabilità delle sorti del mondo. Se questa fosse la scelta, il giudizio dell'ambasciatore sarebbe corretto. L'Europa, e per Europa intendiamo l'Unione Europea, conta circa cinquecento milioni di abitanti. Sono poca cosa al confronto del miliardo e cento milioni dell'India e del miliardo e trecento milioni e più dei cinesi. Specie se si aggiungono dai cinquecento milioni a circa un miliardo degli altri popoli che gravitano intorno ai due principali colossi asiatici. Queste economie da circa venti anni si sviluppano a una media complessiva di più del 7% annuo. Nello stesso periodo la media annua europea è di poco superiore al 2%. Dimensione e ritmo di sviluppo non sono a nostro favore.

Se si aggiungono altri dati, il discorso diventa più complesso. Con 500 milioni di abitanti l'Europa segue, è vero, sia Cina, che India. Pur tuttavia è la terza per popolazione e precede con distacco tanto gli Usa quanto ogni altra

* *Professore Emerito Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

entità politica. L'Unione Europea è prima nel Pil complessivo, superando sia pur di poco gli Usa. E precedendo con enorme distacco qualsiasi altra entità politica. Forma la più ricca area commerciale nel mondo. Se si escludono le materie prime, è prima nel commercio mondiale. La sua capacità produttiva è equivalente a quella degli Usa. Lo stesso dovrebbe dirsi per l'innovazione solo che potesse disporre di una potestà aggregativa di capitali paragonabile a quella degli Usa. È l'unico continente dove da più di due millenni il progresso e la cultura fioriscono con varietà di forme senza mai essersi interrotti del tutto. È il continente che più di ogni altro ha contribuito all'allargamento effettivo di rapporti umani sino ad abbracciare l'intero globo. Se l'Europa cresce a un ritmo inferiore a quello di altri continenti è anche perché è già cresciuta abbastanza. Possiede da tempo ciò che altri devono faticosamente ancora realizzare.

Le parole dell'ambasciatore indiano all'Onu ci fanno comprendere che esiste ed è ineludibile una scelta. Quale Europa vogliamo? Una Europa, piccola penisola del grande continente asiatico, o una Europa che, al pari degli Usa, tuttora preminente sul piano politico, economico e militare, e con le grandi potenze asiatiche, Cina e India, sia corresponsabile della regolazione del mondo?

È una scelta che riguarda tutti noi, sia appartenenti ai 27 Stati che formano l'Unione Europea sia agli altri Stati che ai primi 27 si aggiungeranno. Se la decisione è per la seconda alternativa, bisogna cambiare le istituzioni che ci siamo date. Questo è il punto. Quelle attuali a questo effetto non sono adatte. Il problema non è essere pro-Lisbona o contro Lisbona, intendendo per Lisbona il Trattato di cui si attende la ratifica e che renderebbe di fatto per parecchi anni non modificabili le strutture vigenti. Lisbona ci fa avanzare, ma per una strada che non ha sbocco. Che non corrisponde a quelle proprie delle potenze continentali.

Mi rendo conto della gravità delle affermazioni. Diciamo che abbiamo tutti i numeri per collocarci tra i primi. E subito dopo aggiungiamo che se proseguiamo per la via intrapresa, saremo costretti a farci da parte. Dove sta la verità?

In una sede così qualificata e specializzata quali i Georgofili, sarebbe inconcepibile non cominciare l'esame dall'agricoltura. Ma per rispondere alla domanda che abbiamo posto, l'agricoltura va accantonata. Merita un discorso del tutto separato. Per l'agricoltura la disciplina comunitaria, ancora vigente, configura una organizzazione amministrativa del mercato. Un regime non solo diverso, ma in una certa misura opposto a ciò che comunemente si intende per economia di mercato. È una scelta che ha origini culturali. Vi sono regioni europee nelle quali, se si trasformasse l'agricoltura, si modificherebbe la stessa

natura dei luoghi, e con essa le tradizioni, i modi di vita, i comportamenti individuali e collettivi. Sono queste ragioni storiche, culturali, ambientali, e non l'intento di sottrarsi alla concorrenza dei produttori dei Paesi emergenti a imporre la tutela della produzione lattiero-casearia, vinicola e altre della Lombardia, della Baviera, di intere regioni della Francia, dell'Olanda, della Danimarca e altre.

Altro è il discorso per tutti gli altri settori. Per l'Europa cioè della crescita sostenibile, della concorrenza, del mercato. Le regole che qui ci siamo date limitano consapevolmente ed effettivamente lo sviluppo economico. Occorre risalire ad anni di parecchio anteriori. La larga diffusione di strumenti paramonetari di produzione privata (gli eurodollari) poneva in pericolo le monete nazionali, non più in grado di resistere agli attacchi della speculazione finanziaria internazionale. D'altra parte era impossibile limitare la circolazione dei capitali, cui si collegava la circolazione delle merci e dei servizi. Unico mezzo effettivo di difesa sarebbe stato la formazione di una area monetaria che, per le sue dimensioni, avrebbe scoraggiato ogni conato speculativo. Carli, il prestigioso Governatore della Banca d'Italia, aveva previsto con precisione, sin dalla seconda metà degli anni '70, quanto sarebbe accaduto nel decennio successivo. Aveva avvertito che la costruzione dell'area monetaria non sarebbe stata una operazione semplice e del tutto indolore. A suo supporto, in una soluzione ottimale, si sarebbe dovuto costituire un effettivo potere politico monetario. La progettazione del sistema avrebbe richiesto fantasia e autorevolezza. Sarebbe spettato ai politici provvedervi. Carli metteva in guardia dall'affidare un compito così delicato a tecnici o burocrati. L'unità monetaria esigeva omogeneità di strutture. Se le strutture dei Paesi membri fossero rimaste differenziate, l'unità effettiva dei popoli non si sarebbe mai realizzata. I divari tra gli Stati membri non sarebbero diminuiti, all'opposto sarebbero cresciuti. Come in effetti è avvenuto. L'esperienza dei sedici anni trascorsi dal 1992, data di entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, lo conferma. Per l'omogeneizzazione dell'area monetaria ci si è affidati a paradigmi astratti, concretizzatisi nei cosiddetti parametri di Maastricht, cioè a limiti massimi di indebitamento annuale e di debito complessivo per i singoli Stati (rispettivamente del 3% e del 60% del Pil). Accompagnati da un vincolo assoluto di parità di bilancio per l'Unione. I parametri, in dipendenza del loro inserimento in un Trattato, hanno assunto il carattere di vincoli rigidi. Avrebbero compresso lo sviluppo dell'economia e continueranno a comprometterlo sin quando resteranno in vigore. Le imprese, realizzando utili, si dotano di liquidità e la utilizzano per i loro programmi di consolidamento e di crescita. Se esistono fattori produttivi inutilizzati o sottoutilizzati la cui incrementazione

richieda volumi di liquidità superiori a quelli realizzati con gli utili del sistema delle imprese è compito dello Stato, che disponga di sovranità monetaria e finanziaria, produrre nuova liquidità e canalizzarla nei settori e nei luoghi dove le occasioni possano meglio essere colte. In regime di libertà di movimento delle merci, dei servizi e dei capitali la creazione di liquidità da parte dello Stato incontra un limite assoluto: non deve essere tale da produrre, per effetto dell'aumento nominale dei prezzi interni, uno sbilancio commerciale non sostenibile con le riserve. Sin quando il tetto massimo non sia raggiunto la creazione di liquidità svolge la funzione fondamentale di incrementare la valorizzazione dei fattori esistenti. Lo sviluppo del Pil annuale (prodotto interno lordo) dipende dalla emersione di nuovi fattori produttivi o dalla loro creazione (come è nel caso delle innovazioni) e della migliore utilizzazione di quelli esistenti. In definitiva dalla efficienza del sistema delle imprese e della adduzione nei luoghi, settori e tempi necessari di una liquidità sufficiente per valorizzarlo.

È su questi presupposti che va valutata la disciplina accolta dall'Unione Europea in materia monetaria. La sovranità monetaria non è mai assoluta. Si sono indicati i limiti che anche una entità politica che disponga di una propria moneta deve comunque rispettare se la sua economia è inserita in un mercato aperto. L'Unione europea ha una propria moneta, l'euro. È vincolata al principio dell'apertura dei mercati. A differenza di tutte le altre economie di mercato ha ritenuto di aggiungere ai limiti che comunque sarebbero derivati dall'appartenenza a un mercato aperto, altri limiti che non vigono per i suoi competitori internazionali. La moneta, l'euro, è dell'Unione, non degli Stati. All'Unione sono stati imposti i due primi vincoli, le due regole, che il bilancio deve essere in assoluto pareggio e che la gestione della moneta deve perseguire come unico obiettivo la stabilità dei prezzi. Lo sviluppo non è un obiettivo al cui perseguimento possa concorrere la gestione delle monete. Già per questi due vincoli l'Ue si pone in una condizione diversa da quella delle entità politiche di dimensione o peso equivalenti, quali gli Usa, la Cina, l'India, e altri.

Se dall'Unione passiamo ai Paesi membri la divergenza si approfondisce. I Paesi che hanno adottato l'euro, hanno rinunciato alla moneta nazionale. Condizione che in prospettiva dovrebbe essere comune a tutti gli Stati membri. Tutti gli Stati euro sono tenuti a rispettare due limiti assoluti: il debito complessivo non può superare il 60% del Pil, l'indebitamento annuale non può superare il 3% del Pil. Il 3% in prospettiva anzi dovrebbe essere ridotto allo zero.

I due parametri sono correlati. Tuttavia conviene esaminarli separatamente. L'esperienza dimostra che le più grandi imprese politiche e i progetti in-

novativi che, sostenuti dalla mano pubblica, hanno contribuito al progresso dell'umanità (ci si riferisce ovviamente ai soli Stati a regime di mercato, quindi allo sforzo bellico degli Usa nella Seconda guerra mondiale e per sostenere il blocco dei Paesi democratici, e alle realizzazioni che ne conseguirono del trasporto aereo di grandi dimensioni e a grandi distanze, del radar, dei razzi interplanetari, della tecnologia satellitare, dei potentissimi calcolatori, della televisione, della informatica, della nanotecnologia, di internet, solo per fare esempi alla portata delle comuni conoscenze) hanno richiesto rapporti debito/Pil ben superiori al 60%, riferiti per di più a un Pil ben superiore a quello dei singoli Stati membri dell'Ue. Il Pil degli Usa corrisponde a quello dell'intera Ue. Oggi è inferiore, in periodi di alta quotazione del dollaro era superiore. Solo gli enormi capitali che tale entità di debito ha consentito di aggregare, unita alla disponibilità di spazio e alla attuazione di poderosi programmi organizzativi hanno consentito la rivoluzionaria trasformazione della società moderna a livello planetario. Il limite imposto dello 0% per l'Unione e del 60% per i singoli Stati privano l'Unione Europea, che pur disporrebbe di tutte le condizioni sostanziali, di assumere a sua volta il ruolo di grande protagonista nell'innovazione e di concorrere in pari modo al progresso collettivo mondiale. Né può valere che sommando il Pil degli Stati membri si raggiungerebbe un totale equivalente, se non superiore a quello degli Stati Uniti. Le condizioni degli Stati sono diverse e ciascuno può compiere solo gli sforzi che sono consentiti dalle sue dimensioni e dalle sue specifiche condizioni interne.

Quanto al parametro sull'indebitamento, esso è indubbiamente in funzione di quello sul debito. Il debito può crescere da un anno all'altro solo nei limiti ammessi per l'indebitamento. Se il debito complessivo malgrado tutto tendesse a crescere, lo si bloccherebbe restringendo il parametro per l'indebitamento. Sino a portarlo allo zero.

Queste prescrizioni non tengono conto delle premesse che l'economia si sviluppa se si creano nuovi fattori produttivi o si utilizzano meglio quelli esistenti e che i mezzi finanziari, prodotti degli utili delle imprese, non sempre, quand'anche si faccia riferimento al sistema delle imprese nel suo insieme, sono sufficienti allo scopo. Se ciò accade, è compito dello Stato addurre liquidità aggiuntiva. In ambito Ue se il limite nel rapporto debito/Pil viene raggiunto o superato viene impedito allo Stato lo svolgimento di tale fondamentale missione. Resterebbero opportunità nel tempo breve. Potrebbero essere colte e produrre nel corso dello stesso anno o in quello seguente frutti superiori all'onere degli interessi aggiuntivi. Ma se si restringe il parametro sull'indebitamento anche questa opportunità scompare.

L'effetto complessivo dei parametri sul debito e sull'indebitamento è che uno Stato che venga ammesso all'Unione o, ancora più, all'area euro con un debito che superi il parametro debito/Pil verserà in condizione di duratura inferiorità nel confronto degli altri Paesi membri. Avrà da sopportare un carico maggiore di interessi, con corrispondente sottrazione di risorse all'economia. Potrebbe uscire da tale condizione di inferiorità solo ove emergessero nel suo territorio, per innovazione o ritrovamenti, nuovi fattori produttivi. Ovvero, ipotesi non frequente, ove disponesse di un patrimonio di beni alienabili che corrisponda al volume del debito eccedentario. Operazione che non esporrebbe ad alcun pregiudizio se le famiglie o le imprese nazionali fossero in condizione di provvedere all'acquisto. Si produrrebbe un danno per il Paese se all'acquisto dovessero provvedere unicamente soggetti esteri.

In conclusione, per effetto dei parametri i Paesi ammessi all'Unione e specificamente all'euro con debito più elevato sono destinati a vedere la loro condizione deteriorarsi in modo progressivo nel confronto con gli Stati più forti. L'omogeneizzazione della economia, se affidata ai soli parametri, non sarebbe mai conseguita. Se poi il rapporto debito/Pil dovesse deteriorarsi per la maggioranza dei Paesi membri, ove si tenga presente l'altro vincolo che impone all'Unione il pareggio del bilancio, ne seguirebbe che l'Unione nel suo insieme sarebbe destinata a crescere in misura inferiore alle sue potenzialità. Il suo ruolo nello sviluppo e nel commercio mondiale si ridurrebbe nel confronto con le altre grandi aree commerciali del mondo.

È da aggiungere, per i Paesi che all'atto della ammissione all'Ue e all'euro presentavano un volume di debito superiore a quello ammesso, che ciò normalmente dipendeva non da circostanze casuali, ma da fattori istituzionali. I fattori istituzionali, compresi quelli patologici, sono difficili a rimuoversi. Avrebbero continuato a operare, incidendo negativamente sull'economia del paese, anche dopo l'ammissione.

Oggi riceve un certo credito l'opinione che nella valutazione del debito bisognerebbe tenere conto non solo dello Stato, ma anche delle famiglie. Sarebbe l'aggregato debito dello Stato e liquidità delle famiglie a essere decisivo. A volersi collocare su questo piano per essere coerenti occorrerebbe aggiungere anche le imprese. L'indebitamento delle imprese aggrava la situazione finanziaria complessiva più di quanto possa alleviarla la condizione finanziaria delle famiglie. Ma è l'impostazione stessa da rigettare. Lo Stato quale persona giuridica e le famiglie sono soggetti diversi. E ciascuna famiglia fa storia a sé. Bisogna poi distinguere, quanto alle famiglie, tra la ricchezza immobiliare e quella mobiliare. Nel 1992 l'Italia era il Paese con la maggiore diffusione della proprietà dell'abitazione. Se i valori immobiliari sono cresciuti e il proprie-

tario continua ad abitare nella casa di proprietà, nulla cambia. Se mai sono aumentate le spese di gestione.

Ai fini della valutazione aggregata si potrebbe tenere conto solo della ricchezza finanziaria. Questa, in Italia, è cresciuta nel periodo di forte espansione dei valori borsistici. Oggi si colloca a valori all'incirca corrispondenti a quelli del 1992. La ricchezza finanziaria delle famiglie anche se fosse consistente, e purtroppo non lo è né probabilmente lo sarà nel prossimo futuro, non avrebbe alcuna attinenza con i problemi che si collegano al debito e all'indebitamento dello Stato, che sono quelli descritti. Non li eliminerebbe, perché questi problemi riguardano un soggetto giuridico diverso, su cui incombono diverse responsabilità e che è titolare di specifiche competenze per affrontarli. Può tuttavia essere rilevante su un distinto profilo. Il debito dello Stato è per metà interno, per metà esterno. Per la parte in cui è interno quanto corrisposto per interessi ritorna all'economia del Paese. Ritorna all'economia in buona parte attraverso le famiglie. La medesima parte, nella misura in cui il debito è contratto con l'estero, provoca una perdita secca. L'Italia ha corrisposto per interessi sulla quota eccedentaria del debito a partire dal 1992, in moneta rivalutata, più di mille miliardi di euro. Escludendo la parte in cui il debito è interno, gli altri 500 miliardi di euro danno la misura dell'enorme salasso che il sistema ha subito e continuerà a subire per effetto del debito.

Al risparmio finanziario delle famiglie può tuttavia accompagnarsi in astratto una rilevante potenzialità sotto un profilo del tutto diverso.

Nel 1992 il debito dello Stato era quasi tutto interno. Al debito dello Stato corrispondeva pertanto un risparmio finanziario delle famiglie altrettanto elevato. Era pari in effetti a una volta e mezzo il debito pubblico. Nello stesso tempo lo Stato aveva il controllo della maggior parte del sistema creditizio e dell'industria italiana di maggiore dimensione. Sarebbe stato agevole abbattere in misura cospicua il debito, trasferendo con appropriate misure alle famiglie una quota importante delle partecipazioni societarie di cui lo Stato avrebbe continuato a detenere il controllo. Si sarebbero costituiti gruppi organici adeguati alla nuova dimensione globale di cui la creazione dell'area monetaria europea avrebbe anticipato i tempi. Questi erano gli obiettivi del progetto da me presentato nel 1992 quale Ministro dell'Industria. Fu contestato. In seguito abbandonato. Ne avvertiamo ora le conseguenze. In tempi recenti una operazione simile avrebbe potuto ancora compiersi, aggregando alle residue partecipazioni societarie beni immobili, di cui con regole appropriate la pubblica amministrazione avrebbe mantenuto la responsabilità esclusiva della gestione, ove necessario. Le due occasioni sono andate perdute. Sembra difficile che si ripropongano.

Per concludere sul debito, sembra quasi superfluo avvertire che il salasso annuale non esaurisce il danno che si produce per la collettività. Non lo assorbe, ma si aggiunge a quello già analizzato e che, in una visione dinamica è forse il maggiore, di porre un limite artificiale alla capacità di creare liquidità aggiuntiva nella misura necessaria per creare, con l'innovazione, nuovi fattori produttivi o per mettere a maggior frutto quelli esistenti.

Lo Stato entrato nell'area euro con debito elevato è, nella generalità dei casi, uno Stato che proviene da un periodo di intenso sviluppo. In tempi brevi ha dovuto dotarsi di infrastrutture, strade, autostrade, linee metropolitane, porti e aeroporti, reti ospedaliere, edifici scolastici, reti elettriche, telefoniche, informatiche, acquedotti, e così via. Le infrastrutture dovevano essere programmate tenendo conto anche dei futuri naturali sviluppi. Ognuna delle infrastrutture comportava forniture e servizi complementari. Quindi oneri di ammortamenti e di gestione che dovevano coprire il tutto.

Le costrizioni di bilancio e i limiti allo sviluppo si inseriscono in questo quadro. Fanno venir meno i mezzi non solo per il proseguimento dei programmi in atto, ma anche per la corretta manutenzione del capitale esistente, a partire da quello umano. Tutto comincia a funzionare male. Si assiste a un deperimento generale. Non se ne intende la ragione. Si protesta e ci si rende conto che lo stesso protestare è vano. Le proposte per risalire la china si rivelano velleitarie. Accrescono la confusione.

L'effetto combinato dei vari aspetti spiega come lo Stato, che sia entrato o entri nell'euro con debito eccessivo, difficilmente possa risalire la china e sia esposto a un inesorabile anche se lento degrado e a perdita di competitività rispetto ai Paesi membri più forti.

Le infrastrutture create e che vanno in deperimento, compresse, si ripete, quelle umane sono fattori inutilizzati. Lo Stato non può creare la liquidità aggiuntiva che sarebbe necessaria per la sola valorizzazione dell'esistente. Eppure questo sarebbe il presupposto necessario per far crescere il Pil e abbattere il debito. In astratto potrebbe provvedervi il sistema delle imprese. Ma le imprese sono non le ultime a soffrire per il durevole e gravoso salasso cui il Paese soggiace. A una condizione di debito pubblico elevato corrispondono meno lavori pubblici, meno incentivi, contenimento delle retribuzioni e delle pensioni, minori investimenti in istruzione, sanità, cultura, minore tutela del patrimonio artistico e dell'ambiente e così via. Complessivamente meno consumi, minore afflusso di liquidità in modo diretto, o indiretto tramite le famiglie, alle imprese.

Tali carenze sarebbero colmate se la funzione di creazione di liquidità aggiuntiva venisse assolta dall'Unione. Gli Eurobond, più volte invocati dal

ministro Tremonti e di recente riproposti anche da Romano Prodi, servirebbero a questo. L'Unione Europea indebitandosi anche in misura modesta, immetterebbe nel sistema una liquidità sufficiente per compensare le disuguaglianze che esistono e che vanno accentuandosi tra i vari Paesi membri, per favorirne la migliore utilizzazione dei fattori produttivi, per aggregare i capitali necessari per progetti organizzativi complessi in funzione di obiettivi produttivi di rilevante innovatività. La Germania, nota per la gestione severa e rigorosa della sua moneta, il marco, presentava all'atto dell'ingresso nell'Unione un rapporto debito/Pil pari al 40%. Poiché il Pil comunitario è circa quattro volte e più di quello della Germania, l'Unione, ispirandosi nella gestione dell'euro agli stessi criteri di tradizionale prudenza e rigore della Germania, potrebbe indebitarsi in tutta tranquillità fino ad almeno il 10% del Pil. Il volume di liquidità aggiuntiva, così raccolta, sarebbe più che adeguata per stimolare l'economia dell'intera Unione e per eliminare le difficoltà in cui versino singoli Paesi.

L'indebitamento dell'Unione è tuttavia giuridicamente impossibile. Lo stesso ministro Tremonti ha dovuto comprendere che è del tutto inutile stare lì a invocarlo. Il Trattato Ue vieta all'Unione di indebitarsi. Il suo bilancio deve essere rigorosamente in pareggio. L'Unione, come distinto soggetto giuridico, può spendere solo nei limiti delle sue risorse. Le quali provengono o dai dazi esterni o dalla quota delle risorse statali che gli Stati membri hanno deliberato di trasferire all'Unione. Gli Stati nella maggior parte, specie i maggiori, incontrano difficoltà nel rispettare i parametri. Sono per necessità restii a privarsi di risorse per trasferirle all'Unione. È da tenere presente che una buona fetta delle risorse è assorbita dal costo della organizzazione burocratica dell'Unione. Ciò significa che quando si ricevono aiuti comunitari il Paese sa che non deve ringraziare che sé medesimo. Sono risorse proprie che ritornano, per alcuni in misura minore, di quanto si è dato.

L'Ue costituisce la più grande area commerciale del mondo. La impossibilità di creare, con il proprio indebitamento (sia pur mantenuto entro limiti che non turbino la più sana e rigorosa gestione della moneta) è di pregiudizio non solo per l'Unione e per i Paesi membri ma per lo stesso sviluppo planetario. L'esperienza storica – lo abbiamo già ricordato – dimostra che i maggiori progressi conseguiti nell'ultimo mezzo secolo sono l'effetto di imponenti progetti organizzativi che in regimi democratici e di mercato, considerata l'entità dei capitali richiesti, sono realizzati solo da entità politiche di dimensione continentale. Di fatto, soltanto dagli Usa. L'Unione avrebbe tutti i titoli per affiancarsi agli Usa. Se potesse indebitarsi concorrerebbe ad alimentare il commercio mondiale e quindi lo sviluppo planetario. La adduzione di liqui-

dità aggiuntiva è una funzione essenziale. Nei limiti in cui non vi provvedono le grandi entità politiche democratiche a livello continentale, il vuoto viene colmato dalle fonti di produzione di natura privata, il cui grado di pericolosità è dimostrato dalla recente grave crisi finanziaria, o dai fondi sovrani, centri finanziari facenti capo a Stati in cui l'economia è soggetta a decisioni di governo. Il che è ancora più pericoloso.

Quale è la ragione di fondo cui si deve la stravagante originalità che impedisce all'Unione Europea, che dispone della moneta che forse oggi è la più accreditata nel mondo, l'euro, di gestirla allo stesso modo di una comune entità politica, un modo pienamente compatibile con una gestione sana e prudente pari a quella maturata nella antecedente esperienza della Germania?

Il debito della Germania ante-Unione era pari al 40% del Pil e tuttora l'affidabilità del marco era non inferiore a quella attuale dell'euro. E deve pur significare qualcosa il fatto che, con la propria moneta gestita in regime di mercato, il debito della Germania non superava il 40% del Pil. Mentre ora, pur avendo la Germania recuperato la quota originaria di commercio mondiale (10% escludendo dal calcolo le materie prime), in regime di euro il debito supera il 60% e fa fatica a rientrare nei limiti. Senza compiere forzature se ne dovrebbe arguire che la stabilità, ottenuta per via artificiale, non garantisce lo sviluppo, può addirittura pregiudicarlo. La stabilità è condizione essenziale per lo sviluppo solo se viene integrata da un potere politico adeguatamente forte e saggiamente impiegato.

Abbiamo detto "buona gestione politica". Questo è il punto. Creare liquidità, distribuirla, canalizzarla nei luoghi, nei tempi, nei settori dove l'uso ne risulti più fruttuoso, è funzione politica. È politica nel senso più stretto. In regime democratico le attribuzioni politiche postulano l'esistenza di organi che siano espressione della volontà espressa dal corpo elettorale unitario della collettività. A organi che non derivino in modo diretto o indiretto dal corpo elettorale unitario della collettività, in cui si identifica la base sociale della istituzione, non possono conferirsi in regime democratico poteri politici di carattere finale, quale è la creazione, la destinazione e la utilizzazione della liquidità aggiuntiva. L'organo che detiene il maggior potere nella Unione, è la Commissione, non il Consiglio dell'Unione, non il Consiglio, tanto meno il Parlamento. La Commissione non risponde al requisito della democraticità. I commissari sono designati dai governi degli Stati membri. I governi vantano una derivazione dal corpo elettorale, ma è una derivazione che poggia su una elezione anteriore a quella del Parlamento europeo. È come se, tenendosi le nuove elezioni, si intendesse formare il governo sulla base del voto espresso per la legislatura antecedente. Inoltre, ed è una circostanza di per sé escluden-

te, il voto su cui poggiano i governi che designano i commissari è quello dei corpi elettorali dei singoli Stati membri, non quello di un corpo elettorale che raggruppi unitariamente tutti i cittadini elettori dell'Unione. Nei regimi democratici esiste spesso una seconda camera composta dai rappresentanti degli Stati membri o dalle Regioni. Ma vi deve essere sempre un altro e più rilevante organo (presidente della Repubblica, Camera con maggiori poteri o composizione più numerosa) eletto direttamente dal corpo elettorale unitario.

La Commissione, che non risponde ai requisiti della democraticità, è purtuttavia l'unico organo a carattere permanente. Questa è la contraddizione che mina dall'interno il sistema costituzionale dell'Unione. Nell'Unione non esiste un organo a competenza legislativa generale, come invece esiste in ciascuno degli Stati membri. Per competenza legislativa va intesa quella primaria, che ha sopra di sé solo la norma costituzionale, che nel caso dell'Unione è il Trattato. L'organo legislativo primario interpreta e applica le norme costituzionali, utilizzando lo spazio ampio che la Costituzione affida alla legislazione ordinaria.

La legislazione primaria nell'Unione è ripartita tra procedimenti legislativi speciali, procedimenti legislativi ordinari, regolamenti e atti di varia denominazione di competenza del Consiglio e prevalentemente della Commissione.

Nel procedimento legislativo speciale la Commissione non interviene. La competenza appartiene al Parlamento e al Consiglio. Oggetto della procedura sono provvedimenti o questioni di rilievo costituzionale.

Nel procedimento legislativo ordinario, che comprende 77 specifiche attribuzioni, al Parlamento e al Consiglio si aggiunge la Commissione. Il ruolo della Commissione è di fatto preminente: la Commissione è titolare esclusivo del potere di proposta. Senza la proposta Parlamento e Consiglio non possono procedere.

La Commissione ha il potere esclusivo di proposta anche per altre competenze del Consiglio. Il quale, quando è prescritta la proposta della Commissione, se ne può discostare solo alla unanimità. Mentre le materie attribuite alla procedura legislativa speciale e ordinaria sono tutte specifiche, vi sono competenze legislative della Commissione a carattere generale. Attengono a settori ampi e di carattere essenziale. Non deve ingannare che gli atti con i quali la Commissione esercita le competenze portano i nomi di regolamenti, direttive o si concretizzano talvolta in comunicazioni. Sono atti di effettiva legislazione primaria. Hanno al di sopra di sé una singola norma o poche norme coordinate del Trattato, che gli atti interpretano e applicano allo stesso modo come farebbe in diritto interno la legge ordinaria rispetto a un artico-

lo della Costituzione. Le materie principali oggetto delle discipline primarie della Commissione sono la concorrenza e la procedura per i disavanzi eccessivi. Le due materie, nel loro combinato disposto, abbracciano la quasi totalità della disciplina economica nell'Unione. L'estensione della materia della concorrenza è ben nota. Ci possiamo esimere dall'entrare nei dettagli. Pur tuttavia vi è un aspetto che merita di essere segnalato. Nell'antecedente Trattato di Roma la concorrenza formava oggetto della competenza comunitaria solo in presenza di effetti sul commercio transfrontaliero. Ogni Stato era libero di disciplinare liberamente l'economia avvalendosi di incentivi e aiuti, o avvalendosi di imprese pubbliche. Tutto ciò era lecito purché non ne conseguissero riflessi sulle economie degli altri Stati. In Italia la espansione dell'amministrativizzazione dell'economia che ha trasformato il regime economico in "misto" da che in origine era di "mercato", è avvenuta per l'appunto dopo che il Trattato di Roma, cui si deve la creazione della Comunità economica europea, era entrato in vigore.

Con il Trattato dell'Atto Unico e con le circa 300 direttive che lo hanno attuato è caduta la limitazione connessa alla rilevanza transfrontaliera. Il Trattato di Lisbona ha consacrato formalmente la innovazione, definendo esplicitamente il mercato dell'Unione come "interno", quindi "unico". I mercati degli Stati non sono più separati. La Commissione, quale che sia il livello in cui si svolga la concorrenza, può intervenire e dichiarare se e quali principi della concorrenza sono violati.

Emergono peculiarità che sarebbero inconcepibili nei regimi costituzionali dei Paesi membri.

La Commissione, come si è dimostrato, dispone di un potere legislativo primario ogni volta che una materia è attribuita alla sua competenza e manchi, tra le sue competenze e il Trattato, la interposizione di una fonte superiore, un atto di legislazione ordinario o un regolamento o una direttiva del Consiglio. Alla Commissione singola norme del Trattato hanno conferito la responsabilità di interi ampi settori. Altre e numerose norme contemplano competenze della Commissione quasi per qualsiasi altra materia che rientri nella sfera delle attribuzioni dell'Unione. La Commissione, sulla base di tale conferimento è attributaria di altrettanta potestà normativa. Sommando le competenze a carattere puntuale a quelle per settori, si constata che la sua sfera di potere legislativo primario è veramente ampia, detiene una potestà normativa anche in queste materie. Nello stesso tempo la Commissione è titolare, in virtù di una attribuzione generale, del potere esecutivo. La maggior parte del potere legislativo primario e il potere esecutivo sono dunque concentrati nelle stesse mani. Ma non sarebbe stato da rispettare il principio

della divisione dei beni? Non ci è stato insegnato che è componente essenziale del regime democratico?

L'appetito viene mangiando. In proposte recenti, già formalizzate, la Commissione ha sostenuto che le conclusioni "in fatto", cui essa perviene in sede di accertamento della violazione delle regole di concorrenza, sarebbero vincolanti per gli organi giurisdizionali dei Paesi membri chiamati a giudicare in questioni di diritto soggettivo attinenti ai medesimi rapporti. Alla legislazione e alla esecuzione si aggiungerebbe la potestà giurisdizionale!

Il secondo ambito generale attribuito al potere normativo della Commissione è quello dei disavanzi eccessivi. Gli Stati devono rispettare parametri vincolanti nei rapporti tra il debito (60%) e l'indebitamento annuo (3%) e il Pil (prodotto interno lordo). Il potere di vigilare sul rispetto della norma spetta alla Commissione.

La Commissione, nell'esercizio del potere di vigilanza, ha sopra di sé la sola norma del Trattato. Suo primo compito è di interpretarla. E poiché non vi è alcuna fonte superiore specificativa della portata dell'art. 104, la Commissione si è trovata a disporre di una latissima discrezionalità nella interpretazione e applicazione di ciò che si debba intendere per "disavanzo eccessivo". Di tale discrezionalità ha fatto uso. Una interpretazione letterale e logica dell'art. 104 avrebbe imposto di dare un rilievo prioritario o quanto meno pari al parametro sul debito rispetto a quello sull'indebitamento. Viceversa la Commissione ha esercitato il suo rigore solo in materia di indebitamento, limitandosi quanto al debito a semplici richiami. Questa interpretazione per alcuni Stati, per l'Italia principalmente, è stata di irreparabile pregiudizio. All'atto di ammissione all'area euro l'Italia aveva beni nella quantità necessaria per abbattere il debito in tempi brevi. Li ha utilizzati in dosi frazionate anno per anno per fronteggiare l'indebitamento. Negli stessi anni ha sopportato il peso del debito. Deve oggi constatare che il patrimonio, mobiliare e immobiliare, per effetto dell'avvenuto depauperamento, non è più sufficiente per conseguire significativi abbattimenti del debito. Ed è troppo tardi per tornare indietro.

Al di là di quello dei singoli Stati, ai quali dovrebbero essere riconosciuti diritti risarcitori, vi è il pregiudizio per l'Unione nel suo insieme. Il numero degli Stati il cui rapporto debito/Pil ha superato il 60% è andato crescendo. Comprende oggi tutti i Paesi maggiori dell'area euro. Per tutti il rapporto si è ulteriormente e fortemente deteriorato a seguito della crisi finanziaria internazionale. Tra i Paesi euro il ritorno a rapporti di livello fisiologico sarà più difficile che per qualsiasi Paese avente sovranità monetaria. L'obbligo del rispetto del doppio parametro sul debito e sull'indebitamento ostacolerà qualsiasi manovra di stimolazione del Pil. Crescerà il debito complessivo

dell'Unione. Per gli Stati con divari più elevati riportare il debito sotto il 60% potrà risultare non solo nel breve, ma anche nel medio-lungo periodo un obiettivo del tutto improbabile. Si approfondirà di conseguenza il divario tra le economie dei Paesi membri, con effetti che si avvertiranno anche nella gestione degli affari comuni nell'Unione.

In materia di disavanzo eccessivo la Commissione, in virtù dell'art. 104 TCE, è titolare, oltre che del potere normativo primario, anche di attribuzioni esecutive. Nel testo originario dell'art. 104 queste seconde incontravano limiti. La Commissione, ove avesse ritenuto la sussistenza di una situazione di disavanzo eccessivo, avrebbe trasmesso al Consiglio un "parere". Il "parere" è atto non vincolante. Il Consiglio, in piena autonomia, avrebbe disposto di lata discrezionalità se dar seguito al parere e applicare le sanzioni. Per le quali è prescritto un apposito procedimento, ma la cui effettiva sostanza si concretizza nella formale comunicazione allo Stato che ha inizio nei suoi confronti la procedura di disavanzo eccessivo. La comunicazione influisce sull'appezzamento del mercato sui titoli di debito pubblici emessi dallo Stato. Ha effetto sui tassi di interesse.

La materia è stata ridisciplinata dall'art. 104 del TFUE, che compone il Trattato di Lisbona. Sono state introdotte modifiche quasi impercettibili. Che si traducono però in variazioni di vasta portata. Spostano il potere sanzionatorio effettivo dal Consiglio alla Commissione. Nella nuova versione la Commissione trasmette il "parere" non al Consiglio, ma direttamente allo Stato. Gli effetti sul credito dello Stato conseguono in modo immediato all'atto della Commissione. La sostituzione dalla Commissione al Consiglio è avvalorata da una prescrizione collegata. La comunicazione del parere al Consiglio forma oggetto di una "proposta". Si applica quindi la norma che consente al Consiglio di discostarsene solo alla unanimità. Se l'ipotesi non si verifica, la decisione del Consiglio conforme alla proposta della Commissione che afferma l'esistenza di un disavanzo eccessivo va "adottata senza indebito ritardo" (così recita il testo del nuovo Trattato) al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo.

Vi è un ulteriore aspetto sul quale va richiamata l'attenzione. Gli atti comunitari, alla cui emanazione la Commissione concorre con ruolo dominante e che sono di effettiva applicazione, in modo immediato (regolamenti) o per vincolo giuridico (direttive), superano il numero delle leggi ordinarie degli Stati membri. Il loro numero va annualmente crescendo. Man mano che gli atti comunitari vengono emanati l'area interna si riduce. La riduzione è irreversibile, fatto salvo il caso del tutto eccezionale che la normativa comunitaria si autoescluda espressamente dalla materia già invasa.

I politici nazionali lottano per acquisire maggiori poteri. Non si accorgono che mentre litigano spazi enormi, a dir meglio quelli dominanti, la sovranità monetaria, la sovranità finanziaria, la legislazione, specie quelli nei settori che negli Stati medesimi sono i più sensibili, vengono loro silenziosamente sottratti. Sono trasferiti a organi dell'Unione privi di legittimazione democratica, i cui titolari a differenza dei politici nazionali non hanno dovuto lottare e affrontare sacrifici per essere eletti! Non è questo un incredibile paradosso?

Molto altro ci sarebbe da dire. Ma quanto abbiamo appreso è sufficiente per farci comprendere che la questione non è se modificare queste o quelle norme, se ratificare Lisbona o non ratificarlo. È l'intero sistema che l'Europa ha prescelto a dover essere sostituito. È stato introdotto nel 1992. Sono trascorsi più di sedici anni. Non è più tempo di discussioni astratte. Ci sono i risultati. Sedici anni sono sufficienti per formulare un giudizio. Un confronto per i quattro maggiori Paesi dell'area euro (Francia, Germania, Italia, Spagna) con quanto realizzato dagli stessi nei sedici anni anteriori dà segnali tutti negativi. Lo stesso è se il confronto viene esteso ai risultati ottenuti dai membri dell'Unione che non aderiscono all'euro. Se si guarda a Paesi con caratteristiche corrispondenti al resto del mondo si ottengono dati che fanno crescere a dismisura il pessimismo. L'Europa è stata rinchiusa in una rigida armatura di acciaio. Il movimento è compresso. Le è stato imposto un disegno astratto mai sperimentato, frutto di casualità più che di razionalità. Siamo in una gabbia. Gli egoismi degli Stati membri si sono accentuati, allargati i divari tra l'una e l'altra economia. Ognuno è costretto a tutelare il proprio spazio. Più ci si agita, più ci si trova aggrovigliati. Scoppiata la grave crisi finanziaria globale si è dovuto malinconicamente prendere atto che il sistema non contempla alcuna norma atta a fronteggiare situazioni eccezionali. E se si fosse trattato di una emergenza militare?

La realizzazione di una moneta unica è stato un grandioso evento. La costituzione di una entità giuridica unitaria quale l'Unione ha rappresentato una decisione di portata storica eccezionale. Ma non potevano essere interpretati come il punto di arrivo. Dovevano formare la base per costruire un futuro consono alla millenaria missione dell'Europa. I Padri fondatori, alcuni in modo consapevole ed esplicito, altri con inconscia adesione, sognavano l'Europa quale istituzione unitaria, con un unico popolo, un unico governo, con effettivo carattere di Stato, uno Stato federale. La definizione non deve spaventare. Non vi sono alternative. Bisogna uscire dal circolo chiuso nel quale ci siamo imbottigliati. Nell'attuale ordinamento non vi è nessun organo che disponga dell'insieme di poteri coordinati, che costituiscono il presupposto necessario per sedersi da pari a pari con i governanti delle altre aree

continentali per concorrere a migliorare gli assetti del mondo. Nessun organo li potrà avere se nell'Unione non verrà instaurato un vero regime democratico, i cui organi di governo derivino in modo diretto o indiretto da un corpo elettorale nel quale l'intero popolo europeo si esprima con volontà unitaria. Quanto ai singoli Stati membri la loro dimensione li colloca a livello mondiale compresi i maggiori, non esclusa la Germania, in una posizione non più che media. La Germania nel confronto con tutti gli Stati del globo risulta meno che 60^a per dimensione territoriale, appena 14^a per popolazione. La precedono con distacco Stati emergenti con economie in forte dinamismo. Cina e India già la superano per effettivo potere di acquisto. La speranza che Germania o Francia o l'UK singolarmente possano in un futuro riacquistare un ruolo da protagonista quale esercitato in passato è illusoria. La prospettiva è invece assolutamente realistica per l'Europa. Il primato mondiale dell'Europa nel commercio dei beni, dei servizi, dei redditi conferma l'importanza e la vitalità del mercato interno. Ciò che manca all'Europa è solo la capacità di esprimersi, come accade invece per gli Usa, per la Cina, per l'India, con una unica voce. Una voce che sarebbe possente e autorevole. È di tale voce che occorre dotarsi. Una costituzione federale, nelle condizioni attuali, è la soluzione indispensabile. Non se ne vedono altre. È interesse non solo di noi europei, ma del resto del mondo che vi si provveda. Un obiettivo non facile, perché gli egoismi e la miopia degli Stati sono ancora forti. Perché la Commissione, il più forte degli organi europei, per la sua stessa dinamica interna non potrà non remare contro. Sono i cittadini a dover reagire. Ricollegandoci alle antiche radici ideali, alla plurimillennaria responsabilità storica, il traguardo potrà essere raggiunto. Purché vi si accinga animati da passione, consapevolezza, determinazione, sapienza.

RIASSUNTO

L'Unione europea ha titoli per collocarsi al primo posto tra i grandi Stati del mondo. Terza per popolazione, supera nel PIL gli USA e distanzia tutti gli altri. Per innovazione, cultura media, tradizione millenaria occupa una posizione di eminenza. Pur tuttavia è emarginata. A che si deve? La relazione con argomentazione analitica e ritmo stringente dimostra come vi siano connessioni tra sviluppo, sovranità monetaria e finanziaria, organizzazione del potere politico. L'Unione dispone della moneta, che tra tutte è la più accreditata nel mondo, l'euro. Ma ha rinunciato alla sovranità sia monetaria, che finanziaria. L'euro è rigidamente vincolato al principio della stabilità. Tra i suoi obiettivi non è compreso lo sviluppo. I poteri normativi ed esecutivi sono principalmente concentrati nella Commissione. È un organo privo di derivazione democratica. Per esercitare la funzione di guida, che ha svolto per secoli e che corrisponderebbe alle sue effettive capacità,

l'Unione dovrebbe dotarsi di un governo politico, con poteri di sovranità monetaria e finanziaria non dissimili da quelli di cui dispongono i governi degli USA e della Cina. Dovrebbe riassuntivamente trasformarsi in uno Stato federale con un presidente che sia eletto dal corpo elettore unitario del popolo europeo e un governo che sia responsabile verso il Parlamento o nei confronti di un Presidente a sua volta eletto dal popolo.

ABSTRACT

The European Union has, in principle, qualifications for placing itself at the top, amongst the greater national entities in the world. Third for its population, its GDP is higher than that of the USA, widely overcoming all other. The EU has a position of prominence, for innovative capacity, cultural standards, millenary tradition of civilization.

However, in the fact, EU has a marginal role in the world scene. Why this happens ?

This report , through analytical considerations and convincing argumentations, aims at stressing the interconnection between economic growth, monetary and financial sovereignty, and the political governance. The Union disposes of a currency, the Euro, which is at the moment the most appreciated throughout the world. But it has in fact relinquished its monetary, and financial, sovereignty. The Euro is wholly constrained to a principle of nominal stability. The growth and welfare of member countries are not included among the objectives of the Monetary Union. The Commission concentrates in itself most of executive and normative power. This organ is not the result of an emanation from a democratic process. In order to exert a leadership, which might correspond to its traditions and capabilities, the Union should be endowed with a political government, whose power, in the terms of its monetary and financial sovereignty, ought not to be dissimilar from those owned by the Governments of the USA and of China.

In summary, the Union should be transformed into an effectively Federal State, with a Parliament elected by the whole body of European electorate and a Government responding to the Parliament or to a President, both expressions of the democratic choice of that electorate.

La intangibilità del dettato costituzionale nazionale alla luce dei recenti sviluppi del processo di integrazione comunitaria**

I. PREMessa

Fino a che punto il diritto comunitario può prevalere sulle costituzioni nazionali? Su questo interrogativo si è sviluppato un ampio dibattito, destinato ad essere riaperto per effetto di alcune recenti novità.

La prima novità attiene all'allargamento dell'Unione europea a 27 membri. L'ingresso di 12 nuovi Stati arricchisce il numero delle Costituzioni nazionali che possono essere intaccate dal diritto comunitario.

La seconda novità attiene al tentativo di codificare, a livello dei trattati, il principio di preminenza del diritto comunitario. Il Trattato costituzionale europeo conteneva una disposizione volta a sancire espressamente il principio della preminenza del diritto europeo su quello nazionale. Nel Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, invece, tale disposizione è stata eliminata.

Una terza novità è collegata alla ormai notissima sentenza del 30 giugno 2009, con cui il Bundesverfassungsgericht (BVerfG), pur dichiarando la compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz, ha offerto un'interpretazione restrittiva di alcune novità dello stesso, ha riaffermato con decisione il principio della sovranità nazionale e ha rivendicato il proprio ruolo di garante dei principi fondamentali non derogabili dal diritto comunitario.

Come incideranno l'allargamento dell'Unione, la rinuncia a codificare il principio di preminenza del diritto comunitario e la sentenza della Corte di Karlsruhe sui futuri sviluppi dell'Unione europea?

* *Professore ordinario di diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Firenze*

** *Il presente scritto è frutto della rielaborazione della relazione presentata all'Accademia dei Georgofili ed è destinato alla raccolta di scritti in onore del prof. Enzo Cheli.*

Nei paragrafi che seguono cercherò di offrire alcuni brevi spunti di riflessione per rispondere a tale interrogativo.

2. L'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE E IL RAFFORZAMENTO DELLA TEORIA DEI CONTRO-LIMITI

Sul problema dei rapporti tra diritto comunitario e costituzioni degli Stati membri si è sviluppato quello che è stato definito efficacemente un «dialogo tra sordi» o un «doppio monologo»¹, che ha visto la Corte di giustizia e alcune Corti costituzionali nazionali su posizioni diametralmente opposte.

L'evoluzione della giurisprudenza comunitaria è fin troppo nota. Nonostante il silenzio sul punto dei trattati istitutivi, la Corte di giustizia sin dalla sentenza *Costa c. Enel*² ha riconosciuto espressamente il primato del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri. La preminenza del diritto comunitario, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, non trova un limite neppure nella disciplina costituzionale degli Stati membri. Nella sentenza *Internationale Handelsgesellschaft* la Corte di giustizia ha affermato che la validità degli atti comunitari «può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario» e che, «di conseguenza, il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato»³.

Neppure le previsioni inerenti alla organizzazione costituzionale interna possono essere utilizzate per giustificare l'inosservanza degli obblighi comunitari⁴.

La Corte costituzionale italiana, sin dalla sentenza Frontini⁵, ha invece ritenuto che il primato del diritto comunitario trovi un limite nel necessario rispetto dei principi fondamentali dell'assetto costituzionale (i cosiddetti

¹ Cfr. M. CARTABIA, *Unita nella diversità*, in *Una Costituzione per l'Unione europea*, a cura di G. Morbidelli, F. Donati, Giappichelli, Torino, 2006, p. 189.

² Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, in cui la Corte ha affermato che «scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal trattato non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità».

³ Cfr. la sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, causa 11/70. Tale principio è stato ribadito in successive decisioni: cfr. le sentenze *Dow Chemical*, cause riunite 97/87 e 99/87, *Gonnelli*, decisione del Tribunale di primo grado, causa T-231/02.

⁴ Commissione c. Italia, causa C-87/02.

⁵ Sentenza n. 183 del 1973.

“controlimiti” alle limitazioni di sovranità derivanti dall’adesione al sistema comunitario).

In questa decisione la riserva del sindacato sui “controlimiti” era vista come estrema ratio, che avrebbe comportato la dichiarazione di incostituzionalità della legge di esecuzione del trattato e quindi la fuoriuscita dell’Italia dalla Comunità. Con la successiva sentenza *Fragd*⁶, invece, la Corte ha rivendicato espressamente il potere di dichiarare l’inapplicabilità nel territorio italiano di ciascun singolo atto comunitario, ove ritenuto in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione.

Anche il *Bundesverfassungsgericht*, nella decisione *Solange I*⁷, stabilì che l’applicazione del diritto comunitario è subordinata al rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, rivendicando il proprio ruolo di garante di tali principi. Nella successiva decisione *Solange II*⁸ il BVerfG ha modificato il proprio orientamento, sospendendo l’esercizio del sindacato sul diritto comunitario fino a quando il sistema europeo offra una protezione dei diritti fondamentali che possa essere considerata nella sua essenza equivalente a quella assicurata dal Grundgesetz. Tale orientamento è stato successivamente confermato nel *Banana Urteil*⁹, che ha superato le riserve espresse nel precedente *Maastricht Urteil*¹⁰.

A fronte del rifiuto di considerare le Costituzioni nazionali come un limite all’applicazione del principio di preminenza, la Corte di Giustizia ha dimostrato tuttavia la propria disponibilità a tenerne conto in sede di controllo di legittimità degli atti comunitari.

Com’è noto la Corte di giustizia¹¹ si è richiamata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e ai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell’uomo – in particolare alla Convenzione europea – per ricavarne principi generali del diritto comunitario. In tal modo ha garantito il rispetto per le Costituzioni nazionali senza mettere in pericolo i principi della primazia e dell’uniforme applicazione del diritto comunitario.

Il riferimento alle tradizioni costituzionali comuni non significava tuttavia un semplice rinvio alle Costituzioni degli Stati membri, come interpretate

⁶ Sentenza n. 232 del 1989.

⁷ Decisione del 29 maggio 1974, BVerfGE 37, 279.

⁸ Decisione del 22 ottobre 1996, BVerfGE 73, 339-388.

⁹ Decisione del 7 giugno 2000, BVerfGE 102, 147.

¹⁰ Decisione del 12 ottobre 1993, 2, BvR L 134/92 e 2159/92.

¹¹ In una prima fase la Corte di giustizia aveva peraltro escluso la possibilità d’interpretare il diritto comunitario in conformità alle disposizioni riguardanti i diritti fondamentali degli ordinamenti degli Stati membri: cfr. le sentenze 4 febbraio 1959, causa C-1/58, Stork, e 18 maggio 1962, causa C-13/G, Geitling.

dalle rispettive Corti costituzionali. Fin dalla sentenza *Hauer*¹² la Corte di giustizia ha infatti precisato che le Costituzioni interne e i trattati internazionali sulla tutela dei diritti dell'uomo rappresentano una mera "fonte di ispirazione". La giurisprudenza successiva ha confermato che la Corte di giustizia ha "internalizzato" i valori costituzionali degli Stati membri, integrandoli nel sistema comunitario e interpretandoli alla luce dei principi dello stesso. La Corte di Strasburgo ha dunque elaborato un proprio catalogo di principi generali, non sempre coincidenti con quelli riconosciuti dalle Costituzioni nazionali come interpretati dalle rispettive Corti.

Il progressivo allargamento della Comunità ha reso sempre più delicato il problema relativo al rispetto da parte degli organi comunitari dei valori fondamentali delle Costituzioni nazionali, essendo sempre più difficile garantire le specificità costituzionali di tutti gli Stati membri. L'ulteriore allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centro-orientale, avvenuto dal 2004, ha poi complicato la situazione, per l'ingresso di un considerevole numero di Stati nei quali è assai forte l'elemento identitario¹³. In un'Europa a 27, il richiamo alle "tradizioni costituzionali comuni" rischia di non essere più sufficiente a garantire il principio del rispetto della "identità nazionale" degli Stati membri enunciato dall'art. 4, comma 2 del TUE (come modificato dal Trattato di Lisbona). In questo nuovo contesto si pone con forza l'esigenza di garantire valori costituzionali legati a una specifica identità nazionale, anche se non trovano riconoscimento nella maggioranza degli Stati membri.

Non è quindi un caso se, dopo il 2004, si assiste a un risveglio della teoria dei "contro limiti".

In questa prospettiva il Tribunale costituzionale spagnolo, nella sentenza sul Trattato costituzionale¹⁴, ha affermato che il primato del diritto comunitario¹⁵ trova un limite nel necessario rispetto delle strutture costituzionali fondamentali e del sistema dei valori e principi fondamentali consacrati nella Costituzione, in particolare dei diritti fondamentali¹⁶.

Molto citata è anche la decisione del *Conseil constitutionnel* francese, anch'essa relativa al Trattato costituzionale¹⁷. Il *Conseil* non solo ha riscon-

¹² Causa 44/79.

¹³ In argomento cfr. O. POLLICINO, *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in «Dir. un. eur.», 2009, spec. pp. 24 ss.

¹⁴ Sentenza del 13 dicembre 2004.

¹⁵ Tale principio era sancito espressamente dall'art. I-6 del Trattato costituzionale.

¹⁶ Par. 2, ultimo capoverso, della motivazione in diritto.

¹⁷ Decisione 19 novembre 2004, n. 2004-505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

trato alcuni punti di contrasto tra il Trattato costituzionale e la Costituzione francese, imponendo così che la ratifica fosse preceduta da una revisione costituzionale (come era accaduto anche per il Trattato di Maastricht), ma ha altresì interpretato alcune norme del Trattato in conformità ai principi fondamentali dettati dalla Costituzione francese in tema di diritti delle minoranze e di principio di laicità, lasciando trasparire che una diversa interpretazione da parte degli organi europei non potrebbe trovare applicazione in Francia.

Il Tribunale costituzionale polacco, nella decisione K 18/04 dell'11 maggio 2005 sul Trattato di adesione, ha infine sancito l'assoluto primato della Costituzione sul diritto comunitario¹⁸.

Sono invece pochi i paesi che hanno accettato senza riserve il principio della assoluta supremazia del diritto comunitario¹⁹.

3. IL PRINCIPIO DEL PRIMATO DEL DIRITTO COMUNITARIO SULLE COSTITUZIONI DEGLI STATI MEMBRI

L'articolo I-6 del Trattato costituzionale europeo aveva previsto che «la Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri». La dichiarazione relativa all'articolo I-6, allegata all'Atto finale del Trattato costituzionale, precisava peraltro che «l'articolo I-6 rispecchia la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado».

Quasi a «stemperare» la novità e la portata dell'articolo I-6, in modo da prevenire e attenuare le preoccupazioni più volte espresse da alcuni Stati membri in ordine alla intangibilità e alla necessaria salvaguardia dei principi costituzionali irrinunciabili, l'art. I-5 del Trattato costituzionale aveva riconosciuto la necessità di rispettare l'identità costituzionale degli Stati mem-

¹⁸ Il Tribunale costituzionale polacco ha infatti ritenuto che: «the accession of Poland to the European Union did not undermine the supremacy of the Constitution over the whole legal order within the field of sovereignty of the Re-public of Poland. The norms of the Constitution, being the supreme act which is an expression of the Nation's will, would not lose their binding force or change their content by the mere fact of an irreconcilable inconsistency between these norms and any Community provision. In such a situation, the autonomous decision as regards the appropriate manner of resolving that inconsistency, including the expediency of a revision of the Constitution, belongs to the Polish constitutional legislator».

¹⁹ Tra questi l'Olanda, Cipro e, recentemente, l'Estonia (Constitutional Judgement 3-4-1-3-06).

bri. In tal modo si poneva un evidente limite al principio di preminenza del diritto dell'Unione.

Il combinato disposto degli articoli I-5 e I-6 del Trattato costituzionale indicava infatti che il diritto europeo prevale sul diritto interno degli Stati membri ma non può intaccare i principi inviolabili di ogni ordinamento costituzionale.

Il Trattato di Lisbona ha ribadito l'obbligo dell'Unione di rispettare la struttura costituzionale fondamentale degli Stati membri²⁰ ma non il principio di preminenza del diritto dell'Unione, che è stato invece implicitamente richiamato attraverso un rinvio alla giurisprudenza della Corte di giustizia contenuto nella «dichiarazione relativa al primato» allegata all'atto finale del Trattato di Lisbona.

Da un punto di vista pratico la soluzione accolta dal Trattato costituzionale e quella fatta propria dal Trattato di Lisbona non sono così differenti. Entrambi hanno sancito l'obbligo dell'Unione di rispettare la "struttura costituzionale" fondamentale degli Stati membri. Nel Trattato costituzionale l'articolo che codificava il principio di preminenza del diritto comunitario era temperata dalla dichiarazione volta a chiarire che tale articolo non comporta novità rispetto alle conclusioni cui nel frattempo era giunta la Corte di giustizia con una giurisprudenza ormai consolidata. Nel Trattato di Lisbona, invece, l'assenza di una clausola relativa alla preminenza del diritto comunitario è temperata da una apposita dichiarazione volta a chiarire che rimane fermo e impregiudicato il principio di preminenza del diritto comunitario come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Ma la dichiarazione allegata al Trattato di Lisbona sarà sufficiente a fare in modo che tutti gli Stati membri riconoscano e accettino il principio del primato nei termini sanciti dalla Corte di giustizia?

Un attento studioso²¹ si è recentemente domandato se l'eliminazione di una norma espressa sul primato, unita al rafforzamento del principio delle competenze enumerate, incoraggerà le Corti costituzionali di alcuni Stati

²⁰ Cfr. l'art. 4, comma 2, del TUE (nuova versione), secondo cui l'Unione deve rispettare «l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

²¹ M. DOUGAN, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not beats*, in «Common Market Law Review», 2008, 700.

membri a confermare la propria giurisprudenza secondo cui il principio di supremazia del diritto comunitario è accettabile soltanto alle condizioni stabilite dai rispettivi ordinamenti costituzionali²².

4. LA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE TEDESCO SUL TRATTATO DI LISBONA

Con l'attesissima sentenza sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, il Tribunale costituzionale della Germania (BVerfG) ha salvato il Trattato e la legge tedesca di ratifica, dichiarando invece l'illegittimità della "legge di estensione", che disciplina i poteri degli organi statali con riguardo agli adempimenti imposti dal Trattato. Il BVerfG ha infatti ritenuto che tale legge non garantisce adeguatamente il ruolo del Parlamento con riguardo al procedimento semplificato di revisione del Trattato, alle clausole "passerella" che autorizzano il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio e ad altre decisioni che possono avere un significativo impatto sui poteri degli Stati membri²³. Il dispositivo della sentenza non intacca dunque il diritto dell'Unione, concentrando le censure sulla legge interna relativa al riparto di competenze tra Governo e Parlamento nella gestione degli affari europei.

Il BVerfG ha rivendicato tuttavia con forza l'esclusività della sovranità statale, qualificando l'Unione come associazione di Stati sovrani

²² L'art. 5, comma 1, del Trattato CE dispone che: «la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato». Tale norma è stata sostituita dal Trattato di Lisbona con la seguente: «in virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce *esclusivamente* nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. *Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri*».

²³ Il BVerfG richiede che il voto favorevole del rappresentante tedesco nel Consiglio con riguardo a modifiche in forma semplificata dei Trattati così come la modifica dei Trattati in particolari casi siano subordinati all'approvazione preventiva del Parlamento con maggioranza dei due terzi in ciascuna camera (art. 23, comma 1, GG). Simile maggioranza è richiesta per l'applicazione delle clausole "passerella" relative al passaggio in seno al Consiglio dall'unanimità alla maggioranza qualificata. Il BVerfG richiede inoltre una previa autorizzazione del Parlamento a maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere per consentire al rappresentante tedesco in Consiglio di votare favorevolmente una misura volta ad estendere le competenze comunitarie sulla base dell'art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE). In materia di difesa, infine, il rappresentante tedesco nel Consiglio potrà esprimere il voto favorevole a misure in materia di missioni armate all'estero sulla base dell'art. 43, comma 2, TUE (nel testo previsto dal Trattato di Lisbona), solo in forza di autorizzazione del Parlamento. Inoltre la Corte ha ritenuto che il Grundgesetz impedisca la partecipazione a modifiche del Trattato volte ad abolire il principio di unanimità in materie attinenti alla difesa comune.

(«*Staatenverbund*»)²⁴. L'Unione, secondo il BVerG, ricava la propria autorità dagli Stati europei, che rimangono sempre i «signori dei Trattati» («*Herren der Verträge*»)²⁵. La Corte aggiunge inoltre che il *Grundgesetz* non consentirebbe alla Germania di abbandonare la sovranità statale e di partecipare a uno Stato federale europeo²⁶. L'art. 23 del *Grundgesetz*, come interpretato dal BVerfG, permette soltanto l'adesione a uno *Staatenverbund* basato sul principio delle competenze enumerate²⁷.

Ciò premesso il BVerfG, al termine di una approfondita analisi, ha ritenuto che il Trattato di Lisbona rispetti le due principali caratteristiche che deve avere uno *Staatenverbund*: il principio delle competenze enumerate e l'assenza del potere di decidere sull'estensione delle proprie competenze (la c.d. *Kompetenz-Kompetenz*).

Molta enfasi è offerta al principio delle competenze enumerate²⁸ e alla conseguente necessità che gli organi comunitari, inclusa la Corte di giustizia, rispettino i limiti delle competenze loro attribuite²⁹.

Inoltre il BVerfG ha affermato che il trasferimento di competenze in favore dell'Unione non può giungere fino a un punto tale da pregiudicare il nucleo inviolabile dell'identità costituzionale e in particolare il rispetto del principio democratico. Secondo il BVerfG tale principio richiede che alla Repubblica federale tedesca sia mantenuta una sfera effettiva di azione («*substantielle Handlungsfreiraume*») nei settori sensibili per la sovranità dello Stato, tra cui il diritto penale, l'uso della forza, le decisioni fondamentali in materia fiscale, la conformazione dello stato sociale e le decisioni di particolare rilievo culturale, tra cui quelle in materia di diritto di famiglia, sistema scolastico, educazione e rapporti con le comunità religiose³⁰.

Al fine di evitare una pronuncia di incompatibilità del Trattato di Lisbona con il *Grundgesetz*, il BVerfG ha indicato l'interpretazione «costituzionalmente compatibile» di alcune disposizioni in esso contenute. In particolare la

²⁴ Cfr. par. 229, 233, 272, 287.

²⁵ Par. 231, 235. Gli Stati, sottolinea il BVerfG, possono liberamente decidere il recesso dall'Unione: cfr. Par. 233.

²⁶ Cfr. Par. 228. La Corte subordina l'evoluzione dell'Unione in senso federale a una duplice condizione: modifica del sistema elettorale del Parlamento europeo in senso veramente democratico, sulla base del principio di parità dei diritti di voto («one man one vote») (par. 279), e una decisione diretta del corpo elettorale tedesco (par. 228), verosimilmente accompagnata dall'adozione di una nuova Costituzione.

²⁷ Par. 231-233, 272.

²⁸ Cfr. par. 300-303.

²⁹ Cfr. par. 338.

³⁰ Cfr. par. 252.

Corte di Karlsruhe ha escluso che dall'art. 2 del TUE (come riformato) o dall'art. 311 del TFUE possa essere desunta una *Kompetenz-Kompetenz* a favore dell'Unione³¹; in particolare ha escluso la possibilità di interpretare la clausola di flessibilità contenuta nell'art. 352 TFUE (ex art. 308 TCE) come fonte di nuove competenze, e ha ritenuto necessaria una "ratifica" interna per gli atti adottati in forza di siffatta clausola. Il BVerfG ha inoltre ritenuto necessaria un'interpretazione restrittiva delle competenze dell'Unione che incidono sull'essenza dell'identità costituzionale dello Stato, e in particolare quelle nel campo del diritto e della procedura penale³².

Con riguardo al proprio ruolo, il BVerfG ribadisce la propria giurisprudenza sulla assoggettabilità degli atti dell'Unione al controllo «*ultra vires*» con la possibilità, nel caso di accertata violazione delle competenze attribuite agli organi dell'Unione, di dichiarare l'atto non applicabile nel territorio tedesco. Il BVerfG rivendica inoltre la possibilità di effettuare un controllo circa la compatibilità degli atti dell'Unione con il nucleo identitario della costituzione tedesca³³. Si tratta di un nuovo specifico parametro di giudizio, il cui oggetto è definito dalla Costituzione tedesca. Il BVerfG precisa tuttavia che questo controllo non verrà effettuato di volta in volta sui singoli atti comunitari, ma sarà esercitato solo in casi eccezionali³⁴.

La sentenza sul Trattato di Lisbona non ha rimesso infine in discussione la giurisprudenza del BVerfG sul rispetto dei diritti fondamentali, ed in particolare le decisioni che hanno deciso di "sospendere" il controllo degli atti dell'Unione sotto tale profilo, in considerazione del livello di garanzia che il sistema dell'Unione, considerato nel suo complesso, offre ai diritti fondamentali.

Il BVerfG, in armonia con il principio di apertura all'integrazione comunitaria contenuto nell'art. 23 del *Grundgesetz*, ha dunque deciso di utilizzare in maniera assai prudente i poteri di controllo sul diritto dell'Unione, intervenendo soltanto nei casi di grave e manifesta violazione dei principi costituzionali irrinunciabili³⁵ e comunque limitando il proprio controllo, in linea con la giurisprudenza *Solange II*, al solo caso in cui risulti che gli organi comunitari non offrano una protezione adeguata³⁶.

³¹ Cfr. par. 322, 332, 325-8.

³² Cfr. par. 253, 357, 358, 359, 361.

³³ Par. da 229 a 234 e 240-241.

³⁴ Par. 340.

³⁵ Cfr. par. 339 e 340.

³⁶ Cfr. par. 240.

5. COSTITUZIONI NAZIONALI E DIRITTO DELL'UNIONE

Il quadro appena descritto impone agli organi comunitari, e *in primis* alla Corte di giustizia, di tenere conto dei principi costituzionali irrinunciabili degli Stati membri, realizzando così a livello europeo quella "tolleranza costituzionale"³⁷ che è presupposto indispensabile per prevenire l'insorgere di conflitti tali da minare la tenuta complessiva del sistema comunitario.

Per lungo tempo si è dubitato che la Corte di giustizia potesse offrire una protezione dei diritti fondamentali adeguata agli standard richiesti dalle costituzioni nazionali. In effetti nella giurisprudenza della Corte di giustizia i valori costituzionali comuni sono integrati nel sistema comunitario e interpretati alla luce dei principi e delle finalità dello stesso. Ciò ha determinato, anche nelle questioni che coinvolgono diritti fondamentali, una particolare attenzione alle esigenze del mercato: di qui le critiche a una giurisprudenza che, in alcune decisioni, è sembrata leggere anche i diritti della persona nella prospettiva economicista dei Trattati³⁸. In secondo luogo la Corte di Lussemburgo è andata alla ricerca di valori comuni agli Stati membri o quantomeno condivisi dalla maggioranza di essi, con il rischio di trascurare specificità che pur connotano l'identità costituzionale di alcuni Stati membri.

La più recente giurisprudenza della Corte di giustizia mostra tuttavia di avere superato l'impostazione che vede i diritti della persona subordinati alle libertà economiche garantite dal Trattato. Emblematica al riguardo è la sentenza *Schmidberger*³⁹, in cui la Corte di Giustizia ha giustificato la restrizione al commercio intracomunitario di merci in ragione dell'esigenza di tutela della libertà di espressione e di riunione. In tale decisione la Corte ha sottolineato che «poiché il rispetto dei diritti fondamentali si impone, (...) sia alla Comunità che ai suoi Stati membri, la tutela di tali diritti rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merci».

La crescente attenzione per la tutela dei diritti fondamentali è confermata dalla sentenza *Kadi*⁴⁰ con cui la Corte di giustizia, riformando due sentenze

³⁷ Cfr. J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 523 ss.

³⁸ Cfr. i rilievi di M. LUCIANI, *Il lavoro autonomo della prostituta*, in «Quad. cost.», 2002, pp. 398 ss.

³⁹ Sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00.

⁴⁰ Sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P.

del Tribunale di primo grado⁴¹, ha annullato un regolamento comunitario⁴² attuativo di una risoluzione del Consiglio di sicurezza in materia di lotta al terrorismo internazionale. La sentenza ha affermato che il controllo della validità di ogni atto comunitario sotto il profilo dei diritti fondamentali deve essere considerato come l'espressione di una «garanzia costituzionale» derivante dal TCE, che non può essere compromessa neppure da un accordo internazionale quale la Carta delle Nazioni Unite.

Sulla scia della giurisprudenza della Corte di giustizia anche le altre istituzioni comunitarie evidenziano ormai una sempre maggiore consapevolezza della necessità di tutelare i valori costituzionali fondamentali degli Stati membri.

A livello di diritto derivato si può ricordare la recente decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. L'articolo 7 di tale decisione quadro (norme costituzionali e principi fondamentali) ha infatti tenuto a precisare che «l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, tra cui la libertà di espressione e di associazione, non è modificato per effetto della presente decisione quadro». La norma ha stabilito inoltre che «la presente decisione quadro non ha l'effetto di imporre agli Stati membri di prendere misure che siano in contrasto con i principi fondamentali riguardanti la libertà di associazione e la libertà di espressione, in particolare la libertà di stampa e la libertà di espressione in altri mezzi di comunicazione, quali risultano dalle tradizioni costituzionali o dalle norme che disciplinano i diritti e le responsabilità della stampa o di altri mezzi di comunicazione, nonché le relative garanzie procedurali, quando tali norme riguardano la determinazione o la limitazione della responsabilità».

Sotto un diverso profilo la Corte di Lussemburgo è andata alla ricerca di valori comuni agli Stati membri o quantomeno condivisi dalla maggioranza di essi, con il rischio di trascurare specificità che pur connotano l'identità costituzionale di alcuni Stati membri. Nella sua giurisprudenza più recente, però, la Corte di giustizia tende a farsi carico di valori costituzionali interni, anche se non condivisi dalla maggioranza degli Stati membri. Assai nota a tal

⁴¹ Sentenze 21 settembre 2005, causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, e T-315/01, Kadi/Consiglio e Commissione.

⁴² Regolamento (CE) del Consiglio 27 maggio 2002, n. 881, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talebani e abroga il regolamento (CE) n. 467/2001.

riguardo è la sentenza *Omega*⁴³, in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto che il principio costituzionale di tutela della dignità umana come tutelato dalla Costituzione tedesca possa giustificare un provvedimento restrittivo della libertà di circolazione dei beni e dei servizi, sul rilievo che «non è indispensabile (...) che una misura restrittiva emanata dalle autorità di uno Stato membro corrisponda ad una concezione condivisa da tutti gli Stati membri relativamente alle modalità di tutela del diritto fondamentale o dell'interesse legittimo in causa».

Questa decisione, recentemente confermata dalla sentenza *Dynamic Medien*⁴⁴, segna un indiscutibile cambio di marcia rispetto alla linea seguita precedentemente, che giustificava restrizioni alle libertà comunitarie solo se giustificate dall'esigenza di tutela di un valore condiviso nella maggior parte degli Stati membri. La Corte di giustizia appare dunque pienamente consapevole dell'insufficienza di un approccio maggioritario in un'Europa a 27. Di qui la scelta di farsi carico delle istanze identitarie degli Stati membri.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La circostanza che nessuna corte nazionale abbia fino ad oggi dichiarato l'inapplicabilità nel territorio nazionale di un atto dell'Unione indica che gli Stati membri ormai accettano in linea generale i principi del diritto comunitario, ivi incluso quello di preminenza. D'altra parte le istituzioni comunitarie, ed in particolare la Corte di giustizia, riconoscono e tutelano le esigenze fondamentali dei sistemi nazionali.

Tale situazione delinea l'esistenza di una sorta di “patto costituzionale” che sta alla base della nascita e della sopravvivenza del processo d'integrazione⁴⁵. Questo “patto” richiede un dialogo e una cooperazione tra le istituzioni nazionali e quelle dell'Unione (in particolare tra le rispettive Corti). La sentenza del BVerfG sul Trattato di Lisbona non ha affatto messo in discussione tale “patto”.

In effetti il BVerfG, nel ribadire la propria competenza a sindacare la compatibilità degli atti dell'Unione con i principi costituzionali interni, ha espressamente riconosciuto che il controllo sul rispetto delle competenze attribuite

⁴³ Sentenza 14 ottobre 2004, causa C-36/02.

⁴⁴ Sentenza 14 febbraio 2008, causa C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH*.

⁴⁵ A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in «Dir.Un.Eur.», 2007, p. 737.

agli organi dell'Unione potrà essere esercitato soltanto "qualora non sia conseguibile una tutela giurisdizionale a livello dell'Unione". Ciò implica che le questioni relative alla possibile violazione delle competenze comunitarie debbono essere sottoposte in prima battuta alla Corte di giustizia attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Il controllo del BVerfG scatterebbe dunque solo se la Corte di giustizia evidenziasse nella propria giurisprudenza di non svolgere un controllo adeguato sul rispetto dei limiti alle competenze dell'Unione. Questo sistema implica dunque la necessità di un "dialogo" tra BVerfG e Corte di giustizia, volto ad evitare decisioni di rottura capaci di mettere in pericolo la tenuta del sistema dell'Unione.

Analoghe considerazioni valgono per il controllo sul rispetto dell' "identità costituzionale", che il BVerfG sembra desumere dall'art. 4, comma 2, TUE (come modificato dal Trattato di Lisbona). L'esercizio di questa competenza - sottolinea il BVerfG - "si conforma al principio del favore per il diritto europeo sancito dalla Legge fondamentale e, pertanto, non contraddice il principio della leale collaborazione". Nello spazio europeo della giustizia, aggiunge la Corte di Karlsruhe, le garanzie di diritto costituzionale e di diritto dell'Unione a favore dell'identità costituzionale nazionale operano "mano nella mano" ("hand in hand")⁴⁶. Il rapporto di cooperazione tra le Corti implica dunque che, con riguardo a tutte le questioni in cui si potrà profilare un problema di violazione dell'identità costituzionale tedesca, la procedura di rinvio pregiudiziale finirà per svolgere un ruolo centrale. Il rinvio potrà infatti permettere alla Corte nazionale di evidenziare le esigenze irrinunciabili della propria Costituzione, di cui la Corte di giustizia dovrà evidentemente tenere adeguatamente conto nell'esercizio del proprio sindacato. Ciò dovrebbe attenuare, riducendolo al minimo, il rischio di pericolosi conflitti tra le Corti.

In questa prospettiva si è collocata anche la Corte costituzionale italiana che, con l'ordinanza n. 103 del 2008, ha finalmente riconosciuto la propria disponibilità a sollevare questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE).

La disponibilità della Corte di giustizia e delle Corti nazionali ad instaurare un rapporto di dialogo e di cooperazione lascia presumere che l'allargamento dell'Unione, il risveglio della teoria dei "controlimiti" e la decisa riaffermazione della sovranità nazionale ad opera della Corte di Karlsruhe non rappresentano un ostacolo insormontabile al futuro sviluppo dell'integrazione europea.

⁴⁶ Cfr. la sentenza sul Trattato di Lisbona, Par. 240.