



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **LA DELEGITTIMAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA: RIPENSARE IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE ATTRAVERSO LA REALIZZAZIONE DI UN MODELLO SOCIALE EUROPEO**

di Marta Picchi\*

SOMMARIO: 1 – Introduzione. 2 – Politica monetaria ed economica nell'Unione europea fra accentuate diversità e l'indebolimento del Parlamento europeo e delle Assemblee nazionali. 3 – La tutela dei diritti fondamentali: l'incidenza delle misure di *austerità* e la mancata copertura da parte della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. 4 – Osservazioni conclusive: tutela dei diritti e realizzazione di un modello sociale europeo.

### **1. Introduzione.**

La struttura economico-finanziaria dell'Unione europea poggia su basi fragili, dovute ai criteri di ripartizione delle competenze fra Istituzioni europee e Stati membri e all'insufficienza del coordinamento delle politiche economiche. La crisi economica degli ultimi anni ha reso evidenti questi limiti, mentre le conseguenti strategie economico-finanziarie adottate hanno accentuato ulteriormente alcuni aspetti nevralgici del processo di integrazione europea.

Questa riflessione muove dall'analisi dell'accresciuta insufficiente legittimazione democratica dell'entità sovranazionale, dell'indebolimento del Parlamento europeo e di quelli nazionali, dell'acuirsi delle diversità tra gli Stati membri che porta a distinguere all'interno dell'Europa del Mercato Unico un'Europa dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) proiettata verso un'unione politica e della necessità di prestare una maggiore attenzione alla garanzia dei diritti fondamentali – in particolare quelli sociali – per individuare le prospettive delle ulteriori fasi di integrazione e valutare l'esigenza di realizzare un modello finalizzato a combattere efficacemente l'esclusione sociale promuovendo la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà.

\* Ricercatrice presso l'Università degli Studi di Firenze.

## 2. Politica monetaria ed economica nell'Unione europea fra accentuate diversità e l'indebolimento del Parlamento europeo e delle Assemblee nazionali.

Il Trattato di Lisbona ha mantenuto l'impostazione definita con il Trattato di *Maastricht* in ordine alla disciplina della finanza pubblica degli Stati membri e all'individuazione degli obiettivi per la convergenza europea, prevedendo un assetto caratterizzato da una politica monetaria e del cambio di esclusiva competenza dell'Unione, a fronte di una prevalente competenza degli Stati membri nella definizione e attuazione delle politiche economiche. Infatti, queste ultime costituiscono solamente una questione di interesse comune da coordinare nell'ambito del Consiglio. La coerenza delle politiche economiche e di finanza degli Stati membri rispetto agli indirizzi tracciati a livello di Unione e il rispetto da parte degli Stati dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi sono salvaguardati dalla previsione di forme di sorveglianza affidate alla Commissione e al Consiglio.

Il timore di disavanzi eccessivi in seguito all'entrata in vigore dell'Euro e all'avvio della terza fase dell'UEM, hanno portato all'adozione di misure finalizzate ad assicurare la solidità delle finanze pubbliche nell'Eurozona attraverso una convergenza continua e duratura delle economie dei Paesi membri per evitare che le scelte di quelli caratterizzati da saldi pubblici meno stabili e affidabili possano minare la stabilità economica e monetaria. È stato così adottato il *Patto di stabilità e di crescita* che ha posto una disciplina più severa relativamente al divieto di disavanzi eccessivi; dopodiché, la sorveglianza delle posizioni di bilancio è stata rafforzata, il coordinamento delle politiche economiche è stato incrementato e le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi è stato accelerato attraverso due Regolamenti del Consiglio del 1997.

Gli eventi successivi al 2007/2008, la crisi dei debiti sovrani e la scarsa incisività dei meccanismi di sorveglianza hanno denunciato la necessità di adottare delle misure di sostegno nei confronti degli Stati membri in difficoltà e di pervenire al coordinamento e ad una sorveglianza più efficaci, in grado di condizionare le politiche economiche e di bilancio domestiche.

Sono così stati compiuti una serie di interventi progressivi – da quelli in aiuto alla Grecia, per poi procedere, nell'ambito o al di fuori del diritto dell'Unione (*Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, Fondo europeo per la stabilità finanziaria, Meccanismo europeo di stabilità (MES), Patto Euro Plus, Six Pack e Two Pack*) – fino ad arrivare al nuovo *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria*, il cosiddetto *Fiscal Compact (FC)*, che ha ulteriormente irrigidito i parametri di *Maastricht* nell'intento di rafforzare l'UEM attraverso la definizione di uno specifico patto di bilancio tra i Paesi dell'eurozona, il potenziamento del coordinamento delle loro politiche economiche e la creazione di un assetto istituzionale per la gestione degli impegni assunti da tali Stati.

Gli interventi succedutisi hanno portato a dotare l'Unione europea di un sistema permanente di reazione alle crisi finanziarie nell'eurozona e alla creazione di apparati compiutamente strutturati e più articolati, che sembrano andare oltre il mero coordinamento

delle politiche economiche nazionali: infatti, queste ultime, le riforme per attuarle e gli interventi di bilancio degli Stati membri sono sottoposti a valutazioni a carattere preventivo in ambito europeo e a censure quando la stabilità economica possa essere posta in pericolo sebbene il MES, secondo la Corte di giustizia (causa *Pringle*), pur ricorrendo ad istituzioni dell'Unione – Commissione e Banca Centrale Europea (BCE) –, non avrebbe snaturato le loro attribuzioni, né esteso le competenze dell'Unione.

In realtà, gli Stati membri sono divenuti i destinatari di interventi specifici penetranti da parte delle Istituzioni europee attraverso raccomandazioni, constatazioni di inadempimenti, intimazioni, misure correttive e sanzioni a carattere pecuniario.

Inoltre, è ora possibile distinguere un ambito europeo nel quale valgono le sole regole del mercato e le strutture in grado di garantirne il rispetto e uno spazio (con delle variabili) nel quale vi è l'aspirazione a raccordare la *governance* economica con quella monetaria e a realizzare progressivamente un'unione politica: dunque, il processo di integrazione europea si è ulteriormente articolato e differenziato.

Il diritto primario dell'Unione, prima delle riforme introdotte, contemplava una ridotta partecipazione democratica in materia di *governance* economica, poiché nell'adozione degli indirizzi di politica economica, nelle procedura di sorveglianza multilaterale e nella procedura per *deficit* eccessivi, il Parlamento europeo non ha alcun ruolo di rilievo, ma soltanto un potere di controllo molto contenuto, consistente nella previsione di alcuni obblighi di informazione a suo beneficio da parte del Consiglio e della Commissione. Le riforme realizzate hanno conservato un ruolo marginale al Parlamento europeo, giustificato con la volontà di non coinvolgere un'istituzione che rappresenta anche i popoli degli Stati che non hanno aderito ai nuovi strumenti introdotti e di mantenere le soluzioni adottate nella disponibilità intergovernativa.

Complessivamente il ruolo del Parlamento europeo appare addirittura indebolito perché, a fronte di prerogative sostanzialmente immutate di questo, vi è stata una decisa riqualificazione del ruolo del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione, potendo questi esercitare un controllo incisivo sulle politiche economiche nazionali.

Viene così escluso ogni possibile confronto democratico su misure che si riflettono però in maniera penetrante sulle politiche di bilancio nazionali, peraltro optando in alcuni casi per soluzioni introdotte attraverso accordi intergovernativi che sfuggono alle valutazioni del Parlamento europeo e che non sono adeguatamente compensate neppure dall'introduzione di conferenze interparlamentari.

Il fatto che la *governance* dell'economia non possa più essere considerata di spettanza dei soli Stati membri, visti i poteri di indirizzo e coordinamento assunti dalle istituzioni europee, ha fatto sì che la politica di governo dell'economia non abbia più una legittimazione democratica alla base: infatti, il potere decisionale delle Assemblee nazionali risulta essere fortemente limitato né, d'altra parte, gli incisivi poteri degli organi dell'Unione ricevono adeguate forme di controllo su base democratica.

Gli stessi interventi non convenzionali realizzati e annunciati dalla BCE hanno destato numerose perplessità perché la loro portata non sembra finalizzata a garantire la sola stabilità dei prezzi, assumendo piuttosto le caratteristiche proprie delle misure di assistenza finanziaria e di sostegno alla spesa pubblica che vanno oltre i limiti dell'azione della BCE e che, comunque, non ricevono alcuna forma democratica di controllo vista la posizione di necessaria e assoluta indipendenza della stessa.

D'altro canto si è prodotta una politicizzazione della politica monetaria poiché, sebbene la Corte di giustizia abbia precisato che il MES non ha l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi, bensì quello di soddisfare le esigenze di finanziamento degli Stati membri con problemi finanziari e sempreché le azioni siano indispensabili per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei Paesi membri, nondimeno le attività del MES possono incidere sul livello di inflazione e sulla stessa stabilità dei prezzi, a riprova che il tentativo di mantenere distinte la politica monetaria e quella economica è un mero artificio. Gli interventi di natura economica incidono inevitabilmente sulla stabilità dei prezzi e viceversa, tanto è vero che la stessa BCE è stata coinvolta nei piani di salvataggio per gli Stati in crisi: emerge dunque un modello caratterizzato per il fatto che la politica monetaria riguardante un'area dell'Unione europea non è più nell'esclusiva competenza della BCE, ma è soggetta agli effetti, ancorché indiretti, di decisioni ampiamente nella disponibilità delle istituzioni europee (Commissione e Consiglio) che riescono a incidere pesantemente sulle politiche economiche e di bilancio nazionali senza alcuna sufficiente base di legittimazione democratica né a livello europeo, né a livello domestico.

### **3. La tutela dei diritti fondamentali: l'incidenza delle misure di *austerità* e la mancata copertura da parte della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*.**

Le soluzioni di politica economica animate dalla convinzione che la crisi sia di natura esclusivamente fiscale imputabile alla dissolutezza finanziaria di alcuni governi dei Paesi periferici e, quindi, focalizzate sul solo riequilibrio della situazione finanziaria del singolo Stato membro incontrano inevitabilmente dei limiti e delle conseguenze negative, poiché si cerca di porre riparo a delle disfunzioni partendo dagli effetti e non dalle cause.

A ciò si aggiunga che l'imposizione di politiche restrittive finisce con l'innescare ulteriori effetti negativi come l'involuzione dei sistemi di *welfare*, la recessione economica, la disoccupazione con l'innalzamento del rischio sociale, nonché l'indebolimento della domanda effettiva con riduzione dei redditi e della base imponibile e il peggioramento delle condizioni di sostenibilità dei debiti sovrani: in poche parole la lesione dei diritti fondamentali, in particolare quelli sociali, nel loro contenuto essenziale perché ne viene pregiudicata l'effettività (basti pensare alle pronunce assunte dal Tribunale costituzionale portoghese, dalla Corte dei conti e da quella Suprema in Grecia o dalla Corte costituzionale italiana in taluni casi) con esiti che si potranno ripercuotere anche sulle generazioni future.

Inoltre, la diversità dei vincoli gravanti sui singoli Stati determinano diversità sotto il profilo

dei livelli di garanzia dei diritti in generale e specialmente quelli sociali, con il conseguente effetto di accentuare ulteriormente il divario sociale compromettendo la coesione economica e territoriale.

Tutto ciò a conferma che, nel contesto europeo, la politica sociale continua a rappresentare una finalità di secondo piano, posto che la sua evoluzione è vista come l'esito del buon funzionamento del mercato interno che dovrebbe determinare spontaneamente l'armonizzazione dei sistemi sociali. La stessa Corte di giustizia, in seguito ad un rinvio pregiudiziale da parte del *Tribunal do Trabalho do Porto* (sent. 7 marzo 2013, causa C-128/12), ha preferito non pronunciarsi sui possibili effetti riduttivi dei diritti sociali come conseguenza delle misure di *austerità*, nel momento in cui ha rilevato la propria incompetenza a valutare la compatibilità di alcune norme che avevano disposto la riduzione del salario dei lavoratori pubblici rispetto al diritto a condizioni di lavoro dignitose, *ex art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Questa decisione conferma la posizione assunta dal Giudice dell'Unione nella sentenza *Pringle* (27 novembre 2012, causa C-370/12): in quest'ultimo caso alla Corte di giustizia era stato chiesto se l'istituzione del MES al di fuori dell'ordinamento dell'Unione sottragga il primo e le misure che ne discendono dal campo di applicazione della *Carta*, in violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, *ex art. 47 Carta*. La Corte, dimentica di soluzioni diverse e presenti nella propria giurisprudenza, ha svolto una lettura formale rigettando i rilievi opposti e, quindi, ritenendo che in base all'art. 51, § 1, *Carta*, le disposizioni di quest'ultima debbano essere applicate esclusivamente quando la questione abbia ad oggetto l'attuazione del diritto dell'Unione: di conseguenza, il Trattato MES non sarebbe sottoposto all'operatività della *Carta* perché adottato al di fuori dell'ordinamento dell'Unione.

La Corte di giustizia non ha voluto considerare la complessità dei rapporti tra MES e diritto dell'Unione sotto il profilo funzionale, finendo per escludere, così, un'area dell'azione delle istituzioni europee dalla copertura giuridica e dalle garanzie offerte dai Trattati.

#### **4. Osservazioni conclusive: tutela dei diritti e realizzazione di un modello sociale europeo.**

Non vi è dubbio che la crisi economica degli ultimi anni ha evidenziato e accresciuto l'insufficienza del ruolo svolto rispettivamente dal Parlamento europeo e da quelli nazionali con l'ulteriore aggravante legata al fatto che le difficoltà manifestatesi hanno intaccato anche la legittimazione funzionale-oggettiva dell'Unione dal momento che i risultati realizzati dall'azione delle istituzioni europee non sono stati in grado di soddisfare i bisogni effettivi: anzi, le scelte compiute hanno mostrato l'inefficacia se non addirittura l'errata valutazione nelle decisioni assunte, generando un'accentuata diffidenza nei confronti dell'entità sovranazionale.

La diminuzione del potere decisionale degli organi di indirizzo politico nazionale – caratterizzato peraltro da un'emarginazione progressiva dei parlamenti e un incremento di

ruolo degli esecutivi – è avvenuta in maniera non esplicita, priva cioè della necessaria legittimazione democratica sotto i profili del procedimento mediante il quale si è prodotta la cessione di sovranità e dell’assetto organizzativo-decisionale che, così, è stato realizzato. Ridotto ruolo delle Assemblee nazionali e cessione della sovranità che non hanno maturato un corrispondente incremento di potere nel Parlamento europeo: la modifica degli spazi di azione democratica non è stata “a somma zero”.

Si tratta di vedere se questo “sacrificio” può essere giustificato, nell’immediato, con la finalità di mantenere la stabilità finanziaria dell’Unione e, in una prospettiva di lungo termine, in nome di un obiettivo superiore, ovvero l’unificazione politica che, una volta realizzata, potrà far riguadagnare spazio al principio di democraticità.

Sono argomenti difficilmente giustificabili in punto di diritto e anche da accettare: ad ogni buon conto, l’evoluzione descritta porta con sé almeno due conseguenze. Innanzitutto, in questo contesto, la Corte di giustizia e anche i Giudici costituzionali nazionali assumono un ruolo che può presentare connotati che vanno oltre il convenzionale nel mantenere l’equilibrio fra le istituzioni europee e i singoli Stati membri. Lo ha dimostrato il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) di recente con il primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in tema di *Outright Monetary Transactions* annunciate dalla BCE, mediante il quale ha compiuto un ulteriore adeguamento delle proprie competenze perché – facendo perno sul diritto di voto (ampliato nei suoi contenuti) – sembra spingersi oltre il controllo di conformità a Costituzione per lambire il merito delle valutazioni politiche in nome della preservazione dell’identità costituzionale: per salvaguardare l’influenza democratica nel processo di integrazione europea ma anche la stessa forma interna di governo e, dunque, l’equilibrio fra Parlamento nazionale ed esecutivo, i cittadini hanno diritto a che un trasferimento di poteri sovrani avvenga solo nei modi previsti, potendo pretendere che l’Assemblea nazionale si attivi per ripristinare la ripartizione delle competenze contemplata nei Trattati. Il BVerfG avrebbe così dato spazio ad una sorta di *actio popularis* consentendo, in sostanza, a ciascun cittadino di rivolgersi alla Corte di giustizia per il suo tramite, oltre le ipotesi contemplate nel TFUE.

In secondo luogo, la situazione maturata ha avuto ripercussioni sensibili in punto di esigibilità dei diritti fondamentali e, in particolare, di quelli sociali: ambito che mal si presta ad una tutela differenziata nello spazio europeo se si vuol evitare la creazione di disuguaglianze e discriminazioni in grado di minare quel minimo di omogeneità necessario all’interno di una Comunità e che, invece, può innescare dialoghi fattivi fra le Corti costituzionali, protese a salvaguardare il nucleo incompressibile dei diritti, e Corte di giustizia che, auspicabilmente, potrebbe dar seguito a interpretazioni meno restrittive della *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea* ed evidenziare il necessario sviluppo nell’ulteriore processo di integrazione europea. Infatti, se da più parti viene ravvisata l’esigenza di superare il modello binario che vede la politica monetaria nelle mani dell’Unione e quella di bilancio e fiscale affidata alla cooperazione intergovernativa, occorre però affrontare anche il problema del modello sociale europeo. Bisogna che i diritti, compresi quelli sociali, diventino parte

delle future politiche europee.

La crisi ha infranto la ricomposizione delle asimmetrie tra tutela del mercato unico e tutela dei diritti fondamentali, nella prospettiva di realizzare un'economia sociale di mercato (art. 3, § 3, TUE): la gestione delle politiche sociali è stata rimessa agli Stati membri, sebbene la loro autonomia decisionale sia incisivamente diminuita dai vincoli europei e la tutela dei diritti sociali sia affidata in maniera prevalente alle sole Corti nazionali.

Occorre, allora, che l'ulteriore processo di integrazione realizzi adeguati raccordi fra le dinamiche economiche e la dimensione sociale: la nuova legittimazione dell'Unione deve vedere un consolidamento dei diritti perché solo così potrà realizzarsi quella comunanza di valori in grado di giustificare l'entità sovranazionale anche nella prospettiva di una futura unità politica. Sebbene le politiche sociali richiedano decisioni che devono essere calibrate sulle particolari esigenze e deficienze a livello nazionale, è però necessario un loro coordinamento atto a consentire un graduale avvicinamento attraverso l'individuazione di livelli minimi comuni di protezione in maniera da contrastare adeguatamente l'esclusione sociale favorendo la giustizia, la coesione economica e sociale e la solidarietà.