



L. MILES, A. WIVEL (Edited by), *Denmark and the European Union*,
London, New-York, Routledge, 2014, pp. 280

Il volume scelto per questa recensione sembra offrire immediatamente soltanto una opportunità d'indagine tecnica, specifica, cioè, delle tecniche e degli strumenti d'attuazione del Diritto dell'Unione Europea applicati alle esigenze funzionali, interne ed esterne, dell'organizzazione amministrativa dello Stato danese e della divisione di attività tra i suoi diversi organi costituzionali in relazione all'indirizzo politico in esso predominante.

Per contro è altrettanto possibile, utile ed anzi pregiudizialmente necessario notare come precisandone in maniera positiva l'oggetto la delimitazione del discorso proposta si presti parimenti ad una sua interpretazione teleologica, riguardando la sua finalità informativa la costruzione di misure condivise e di politiche democratiche all'interno delle Istituzioni europee.

La Danimarca è uno Stato membro dell'Unione da 41 anni; a dispetto di ciò la sua popolazione, il suo ceto politico e la sua classe dirigente continuano ad mantenere nei confronti di molti fondamentali aspetti del processo di integrazione europea un atteggiamento apparentemente scostante.

Sebbene sia ampiamente riconosciuto come quasi tutti i settori della politica danese abbiano sviluppato e integrato una sorta di 'dimensione europea', e che questo posseda un tasso di adempimento degli 'obblighi' derivanti dal Diritto Europeo tra i più alti di tutta l'Unione, viene ancora ampiamente considerato come dissonante al suo interno; per argomentare questa affermazione solitamente vengono citati la difesa dei 'bastioni' politici rappresentati dai suoi *opt-out* ('rinunce', originate dal compromesso nazionale che nel dicembre 1992 portò all'accordo di Edimburgo ed al suo espresso inserimento all'interno dei Trattati, alla partecipazione nelle strutture comuni nei campi dell'UEM, delle dichiarazioni riguardanti la cittadinanza europea sancite dal Trattato di Amsterdam, della Giustizia ed affari interni, e del PESC), ed la

contestazione politica manifestata – a volte anche veementemente – nei confronti dello sviluppo istituzionale dell'Unione europea.

Ma, allo stesso tempo, l'elettorato danese, e la partecipazione registrata alla recente tornata elettorale europea conferma questa tendenza, continua ad essere tra i più positivi verso l'adesione all'Unione Europea; a questo va aggiunto che in base ai sondaggi riportati in questo volume l'opinione pubblica sembra mostrare uguale favore anche nei confronti delle decisioni da questa intraprese.

Questi dati, piuttosto che essere considerati come le prove di una 'doppia personalità', possono essere visti come il riflesso di un equilibrio pragmatico tra la conservazione di autonomia nazionale e di massimizzare la propria influenza attraverso l'impegno istituzionale?

È questo un esempio di come piccoli e rispettabili stati possano, influenzandone le 'piccole' decisioni giorno per giorno, essere in grado di superare i limiti ad essi imposti nella statuizione delle priorità all'interno dell'agenda di governo europeo?

Nel volume la coerente ed accessibile analisi, operata grazie ai contributi di esperti provenienti da diversi ambiti disciplinari, degli aspetti giuridici, politici, ed amministrativi dell'appartenenza danese all'UE cerca di spiegarne la traiettoria futura, le sue radici, ed le attuali decisioni dei responsabili politici danesi in materia, ma il risultato di questa operazione ne tracima gli obiettivi.

Lo sviluppo dei ragionamenti operati delinea efficacemente non solo il particolare caso di studio ma contribuisce a fissare, al pari di punti fermi, le caratteristiche formanti una precippua modalità relazionale di leale collaborazione tra le parti; quella che, affiancandosi al ruolo ricoperto dagli Stati definibili come *decision taker*, seguendo quella che nel testo viene rinominata come *smart state startegy*, cercando di imparare dall'esperienza, conduca all'assunzione delle funzioni di *decision maker*.

Si dà ora conto del contenuto di queste pagine offrendo una sinossi per quanti vorranno condividere l'esperienza della loro lettura o verificare la bontà delle considerazioni e suggestioni proposte in questa recensione.

Il libro concentra la sua attenzione sul presente e sul recente passato dell'ordinamento danese visto attraverso la prospettiva europea, iniziando il suo cammino dalla fine della c.d. "guerra fredda", facendo gli autori riferimenti al passato più remoto solo quando ciò viene reputato significativo per la comprensione delle attuali sfide, opportunità e politiche.

Uno tra gli obiettivi centrali del libro è quello di esplorare, sia in maniera formale che informale, le reciproche influenze tra UE e Danimarca, utilizzando il caso danese per descrivere come gli interessi nell'arena politica europea si svolgano attraverso schemi differenziati. Per raggiungere questo obiettivo il primo e il secondo capitolo ne spiegano l'impostazione concettuale ed teorica, e come questo si collochi nei confronti della letteratura esistente in materia; essi descrivono inoltre l'esperienza

storica della Danimarca in Europa, ed la sua generale politica estera. Il quadro euristico così definito rappresenta il punto di riferimento delle analisi dei successivi capitoli.

Dal capitolo 3 al capitolo 6 vengono valutate le aree in cui le politiche comunitarie hanno avuto gli effetti maggiormente incisivi, il mercato interno e agricoltura, nonché tre settori in cui la Danimarca ha ottenuto un *opt-out*, la Giustizia ed gli Affari Interni, l'EMU ed il PESC; viene qui sostenuto come la profonda comprensione dello spazio politico differenziato creato da questo paese in Europa sia possibile soprattutto grazie allo studio di questi settori. I capitoli dal 7 al 10 esplorano le dinamiche presenti nell'arena politica europea; nel fare questo gli autori utilizzano una prospettiva denominata come di *inside-out*. Le politiche e le strategie danesi all'interno del Consiglio dei Ministri, della Commissione e del Parlamento, e le diverse motivazioni animanti la politica di un piccolo stato come quello danese sono viste sia all'interno delle Istituzioni che al loro esterno; un capitolo sull'attività di *lobbying* a Bruxelles integra queste analisi evidenziando la funzione sempre più importante degli attori privati e degli *stakeholder*. Dal capitolo 11 al 14 l'attenzione viene spostata sulle conseguenze registrate all'interno dei procedimenti amministrativi, nella configurazione dell'apparato statale, e dei rapporti tra suoi organi costituzionali. Queste includono anche la concretizzazione dei diritti di cittadinanza, le modalità di attuazione del controllo parlamentare e l'uropeizzazione, sia della legislazione, che delle funzioni e strutture amministrative. La prospettiva utilizzato è qui al contrario quella di *outside-in*; integrato anch'esso da un'appendice rappresentata da un saggio sul ruolo dell'opinione pubblica in Danimarca e sui principali *cleavages* che esistenti o che sono apparsi in più 40 anni di adesione all'UE. Il capitolo 15 utilizza la descrizione della politica estera danese come mezzo per spiegarne i suoi *opt-out* ed le loro possibili modifiche nel prossimo futuro. Nel capitolo 16, le relazioni danesi con l'Unione europea vengono confrontate e discusse nel contesto delle diverse aree tematiche analizzate nel libro. Il capitolo conclusivo volendo offrire una ricostruzione generale di tutti i saggi cerca infine delle possibili soluzioni al dilemma posto dalle quattro dimensioni (legale-istituzionale; geo-strategica; politico-economica; socio-culturale) dell'integrazione differenziata utilizzata come concetto operativo in tutta l'opera, ovvero, l'amletico dubbio tra la rinuncia della propria indipendenza ed autonomia, e l'ottenimento di maggiore influenza ed incisività.

Ma i termini e le aggettivazioni utilizzate impongono un chiarimento sulla natura dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Gli organi dell'Unione, sono dotati, in virtù dei Trattati, sia istitutivi che regolanti il loro funzionamento, di potere normativo; specularmente, nei suoi paesi membri, è attribuita all'azione dei governi e dei parlamenti nazionali – loro necessarie controparti

– la competenza ad concretare queste norme all'interno dei loro singoli ordinamenti. Anche se il rapporto tra Diritto primario dell'Unione e Diritto derivato di attuazione può apparire come il fulcro dell'intero sistema, questo è ben più ampio ed articolato.

Altre categorie ne arricchiscono la disciplina delle fonti: alcune di queste furono previste fin dall'inizio nel testo dei Trattati, ed è questo il caso degli accordi internazionali che possono essere conclusi con gli stati terzi vincolanti sia per le istituzioni che per gli stati membri (art. 216, comma II TFUE); altre sono comparse nel corso della sua evoluzione, essendosi originate durante il suo graduale processo di arricchimento, dato dalla combinazione tra le successive modifiche subite dai Trattati del '57 e l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione Europea; a questi sono da aggiungere recenti atti e procedimenti paranormativi, che, difficilmente collocabili all'interno delle summenzionate tipologie, nascono dall'implementazione di specifiche politiche attuate all'interno dell'Unione (e.g. decisioni prese in seno alle riunioni del centro di coordinamento europeo dei Ministri responsabili delle politiche finanziarie degli stati facenti parte il c.d. Eurogruppo, organo informale che ha ottenuto per la prima volta una sua base legale dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona grazie alle disposizioni in esso contenute all'interno del suo protocollo n. 14).

È importante evidenziare come, sebbene i Trattati prevedano l'esistenza di organi dotati di poteri sovrani, i quali, possono essere esercitati non solo nei confronti degli stati ma anche dei loro stessi cittadini, data la loro richiamata parzialità, essi beneficiano per molti aspetti del loro funzionamento dei contributi provenienti dagli stessi ordinamenti nazionali.

A complicare il quadro finora ricostruito valgono le considerazioni per cui, nonostante questa integrazione, dal 'punto di vista' dell'Unione Europea – e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dal 1963 ad oggi sembra confermare questo assunto – le norme emanate siano vigenti anche in assenza di un intervento di recepimento. Inoltre, nei casi in cui un intervento normativo interno non venga esplicitamente escluso, o venga addirittura imposto, come ad esempio nel caso delle "Direttive" – atti suscettibili ad esplicare i loro effetti indipendentemente dall'adozione di un atto interno di recepimento, e comunque, anche dopo che ciò sia avvenuto – tale azione sarà espressione solo di un particolare modo di operare dell'atto utilizzato, nel quale potrà essere riconosciuto un riflesso del funzionamento decentrato dei poteri delle Istituzioni europee, piuttosto che una sua inidoneità ad operare nel singolo contesto nazionale.

La discrasia esposta deriva dalla condizione per cui nella prassi alle norme dell'Unione solitamente venga riconosciuta immediata cogenza solo per quel che concerne la c.d. legislazione *self executing*; la quale non richiede l'intervento del legislatore nazionale avendo un contenuto puntuale e completo in grado d'essere

direttamente applicato sul piano del Diritto interno (e.g. “Regolamenti”); viceversa, l’intervento attuativo dovrebbe sempre essere considerato come egualmente obbligatorio, essendo in merito gli stati chiamati a rispondere delle loro inadempienze.

Dalla mancata esecuzione delle sentenze, nelle quali venga constatato l’inadempimento dello Stato riguardo l’obbligo di comunicazione delle misure di attuazione delle direttive, in base al disposto dell’art. 260 TFUE, è difatti possibile far derivare l’erogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dello stesso.

L’applicazione di questo articolo, concedendo alla Commissione la facoltà di indicare, contestualmente alla proposta di ricorso, una indicazione sull’ammontare della sanzione, ha avuto una sua progressiva specificazione attraverso diverse comunicazioni della stessa Commissione (da ultimo: SEC/2005/1658; SEC/2010/923; SEC/2010/1371; C(2012) 6106 *final*). Queste specificazioni, sono state determinate in base a criteri in grado di tener conto: della gravità dell’infrazione; del suo protrarsi nel tempo; della possibilità che questa garantisse realmente una funzione dissuasiva.

Oltre a questi criteri si porta all’attenzione come l’aggiornamento nel calcolo delle sanzioni ritenute congrue alle circostanze sia stato reso necessario dall’adeguamento delle procedure all’allargamento dell’Unione; adeguamento originato da iniziative della Commissione dato il suo ruolo di “custode dei Trattati”.

Vale il ricordare che questo sistema sconta il suo mancato solenne riconoscimento data la ‘bocciatura’ ricevuta dal “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa”, il quale al Titolo V (esercizio delle competenze dell’Unione), Capo I (disposizioni comuni), art. I-33, comma I (Atti giuridici dell’Unione) esplicitamente sanzionava come: “Le istituzioni, per esercitare le competenze dell’Unione, utilizzano come strumenti giuridici (...) la legge europea, la legge quadro europea, il regolamento europeo, la decisione europea, le raccomandazioni e i pareri (...)”; sostituendo con la “legge europea” e la “legge quadro europea”, gli atti che nella terminologia corrente corrispondono al “Regolamento” ed alla “Direttiva”.

Dopo Lisbona la questione giuridica del rapporto tra ordinamenti nazionali ed ordinamento giuridico europeo è venuta centrandosi sull’interpretazione dell’art. 4, comma II TUE, e sulla sua idoneità a rappresentare un limite strutturale e funzionale all’influenza di quest’ultimo; in questa norma il problema del rispetto dell’ “identità nazionale degli Stati membri da parte dell’Unione” (*rectius*: sovranità nazionale) si pone nella specificazione del concetto di “identità nazionale”, sia nella “struttura fondamentale politica e costituzionale” che nelle “funzioni essenziali dello Stato”.

Questa “identità nazionale” non è affatto assorbita dall’appartenenza all’Unione; può subire “limitazioni consentite” nell’adempimento di “condizioni di ammissibilità” caratterizzate da una “prevalenza limitata” per effetto del concorrente principio di attribuzione, ma non può annullarsi.

Il capovolgimento di questo paradigma non porterebbe solo ad una lesione nella stessa “identità costituzionale” della nostra comune Istituzione continentale – il cui motto fu sancito icasticamente nelle dichiarazioni n. 52 come “Uniti nella diversità” – ma esprimendo un preciso concetto giuridico limiterebbe la stessa effettività delle sue decisioni.

Conseguenze della statuizione di questo “primato con riserva” sono state le sensibili modifiche operate dal TUE e dal TFUE al sistema delle competenze ed al quadro istituzionale dell’ordinamento giuridico europeo. Per quanto concerne questa materia il TUE al suo articolo quinto, in maniera simile a quanto statuito dal TFUE (art. 288-289-290-291-292), il quale modificando i Trattati previgenti, ha introdotto delle distinzioni tra norme di principio e norme di dettaglio, stabilisce difatti delle novelle al sistema delle competenze, attraverso un’applicazione rinforzata del principio di attribuzione, per quanto concerne quelle esclusive degli stati, venendo la loro limitazione stabilita in base alla realizzazione dei singoli obiettivi da questi prefissati.

A completare questo mosaico si veda infine come le deroghe all’articolo 4; comma II TUE, precedentemente descritte – riguardanti principalmente l’aspetto strumentale del rapporto tra ordinamento giuridico europeo ed ordinamenti nazionali – non si estendono all’applicazione dei Diritti fondamentali “risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri”, e che “fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali” (art. 6, comma III TUE). A differenza di quanto previsto per le strutture fondamentali dell’Unione e le funzioni essenziali dei suoi stati – per le quali è presente nei rapporti tra norme di differente natura un sistema di ambiti di applicazione preferenziali disciplinati dal principio di competenze – in questo campo, il primato del Diritto UE, configurandosi con un carattere gerarchico superiore, dovrebbe essere assoluto.

La legittimazione della tutela dei diritti fondamentali “come principio fondativo dell’UE” e “presupposto indispensabile della sua legittimità” (Consiglio Europeo, Colonia 3-4 giugno 1999, allegato IV), configurerebbe un primato comprendente anche i “diritti derivanti dagli obblighi internazionali comuni degli Stati membri” e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), esso dovrebbe concretizzarsi in una compenetrazione in grado di assicurare l’effettività dei diritti attraverso un dialogo tra le Corti capace di portare a forme di armonizzazione interpretativa; esempio di questa “europeizzazione” dei principi costituzionali nazionali è stata nel 2004 la Sentenza Omega, C-36/02, dove la “dignità umana”, principio sancito dall’art. 1 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, ancor prima del suo riconoscimento formale all’art. 2 del TUE, fu elevato a “principio europeo”.

Tornando all'argomento in esame quanto detto sinora rappresenta una premessa necessaria al primo degli interrogativi che il testo curato da Lee Miles e Anders Wivel pone al suo lettore: le basi per uno studio empirico delle Istituzioni dell'Unione possono essere rintracciate solo in opere dalla forma sistemica, o anche solo parziale?

Se i prelegòmeni di ogni orientamento teorico debbono tener presente l'individuazione in esso due concetti chiave, il primo per cui i fenomeni registrati avvengono all'interno di un "campo", parte di un sistema di fattori coesistenti e mutualmente interdipendenti, con proprietà che non sono deducibili dalla sola conoscenza dei suoi isolati elementi, ed il secondo in base al quale all'interno nello stesso sia possibile riconoscere aspetti più semplici ed ordinati di altri, in grado di influenzarne la percezione – tanto quanto le condizioni prevalenti lo permettano – questo giudizio dubitativo di non scontata soluzione risulta centrale in questa ricerca.

Allo stesso modo in cui la correlazione percepita fra le note agisce nella melodia, la percezione del 'movimento' in questo 'sistema', è data dal valore relazionale attribuito ai comportamenti in esso operanti.

L'auspicio è che l'esempio riportato in questa opera possa rappresentare un ulteriore 'mattoncino' in vista dell'edificazione della comune 'costruzione' europea.

La concezione politica generale a cui si intende pervenire sebbene sia estremamente impegnativa, dovendo essa essere la risultante dell'indirizzo espresso da, ormai, 28 parlamenti, è oltremodo urgente e necessaria. La questione difatti attiene a come raggiungere in ordine alla posizione del cittadino nello Stato ed alla valutazione degli interessi sociali riconosciuti degni di tutela una formulazione di principi capaci di conferire razionalmente ai medesimi o il carattere di norme cogenti o quello di direttive programmatiche.

L'allargamento e l'affinamento delle conoscenze che in questa opera si intende promuovere non possono essere slegate dalla considerazione per cui il "contesto culturale" della nostra comunità sovranazionale costituisca il riferimento centrale dei suoi valori sociali e morali.

Simone Ferraro