NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale

F. FABBRINI, *Economic governance in Europe- Comparative paradoxes and constitutional challenges,* Oxford Studies in European Law, 2016, pp. 329.*

L'indagine di Federico Fabbrini, contenuta nel volume in commento, prende le mosse dall'esigenza di comprendere a pieno le conseguenze prodotte dalla crisi economico-finanziaria, manifestatasi in Europa a partire dal 2008, in particolare in merito al funzionamento delle istituzioni politiche dei governi europei, ai processi decisionali, in particolare quelli di produzione normativa, guardando al ruolo che gli esecutivi delle principali democrazie europee hanno avuto in tale contesto ed analizzando le mutazioni che hanno riguardato i processi di *governance economico-finanziaria* nello spazio europeo e soprattutto in quello dell'area euro, nonché le riforme, di rilievo costituzionale, realizzate all'interno degli stati membri.

A premessa di questa breve recensione del volume "*Economic Governance in Europe*" si può mettere la sua riflessione conclusiva: si può oggi aspirare ad avere un'Unione "*più*" perfetta, in particolare un'Unione monetaria *più perfetta*?

Non a caso Fabbrini chiude la propria analisi delle norme e delle istituzioni che guidano l'Unione economica e monetaria, con le parole di Mario Draghi alla Kennedy School of Government di Harvard, nell'ottobre 2013, con le quali l'attuale Presidente della Banca Centrale Europea esprimeva l'idea che fosse possibile, ed anzi auspicabile, un'Unione "*more perfect*", intendendo quindi che l'Unione, in particolare nell'ambito monetario, fosse ancora perfettibile.

Prima ancora di cercare strumenti per migliorare l'Unione economica e monetaria, ci si chiede, come è stato chiesto allo stesso Autore nel corso di un recente seminario internazionale, se nell'Unione Europea, ed in particolare nell'Unione economica e monetaria, le istituzioni possano essere capaci di quella che alcuni hanno definito come *resilienza istituzionale*, ovvero la capacità di assorbire le perturbazioni, riorganizzarsi, e continuare a funzionare come prima. Ciò comporterebbe uscire dalla crisi divenendo

* Contributo sottoposto a peer review.

ISSN 2279-7238

un'Unione maggiormente perfetta, grazie alle proprie risorse e sulla base dei propri "*errori*", strutturando la propria ripresa grazie alla capacità di sopravvivere alla crisi.

Date queste premesse, il volume si snoda su un serrato dialogo fra l'analisi delle risorse attualmente in possesso dell'Unione economica e monetaria e il ricorso a strumenti nuovi, giungendo ad una trattazione volta ad esaminare prima di tutto le imperfezioni ed, in particolare, i paradossi che la *governance* economica europea oggi presenta. Tale disamina viene effettuata con un approccio metodologico che prende le mosse da una prospettiva costituzionale, ponendo in luce le implicazioni della crisi finanziaria. Al tempo stesso l'analisi si fonda in maniera originale su una prospettiva di tipo comparativo con gli Stati Uniti, la cui esperienza costituzionale funge da parametro di riferimento per evidenziare i quattro paradossi dell'evoluzione dell'integrazione europea.

Per l'Autore è chiaro che, anzitutto, devono essere analizzate le implicazioni costituzionali nella nuova relazione che si è istaurata tra i poteri pubblici europei. Di conseguenza, vanno esaminati i cambiamenti, in particolare nell'eurozona, che hanno influenzato i rapporti tra i poteri stessi, in particolare, i rapporti tra Stati e Unione, i rapporti tra poteri politici e Corti ed infine i rapporti fra Stati.

Fabbrini afferma che, tra il 2010 e il 2014, in Europa si è delineata una nuova architettura costituzionale della *governance* economica, dovuta in particolare alla crisi in cui è incorsa la moneta unica, crisi che ha costretto gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione ad adottare strumenti che consentissero di attuare un approccio diverso e maggiormente *integrato* nell'Unione economica e monetaria.

Infatti, se per *governance* intendiamo "*l'approccio integrato*" nel processo di coordinamento delle politiche a livello europeo, in particolare di quelle economiche ed occupazionali, alla luce delle conseguenze che in tale processo di coordinamento sono state prodotte dalla crisi, secondo l'Autore vanno rivisti alcuni aspetti che involgono la *governance* stessa, in particolare il ruolo delle istituzioni e la responsabilità del Consiglio e della Commissione, intese come Autorità formali di Governo.

In questo dialogo tra *governance* e *government* si coglie un aspetto di rilievo messo in luce nel volume di Fabbrini.

L'autore articola il suo studio in sei sezioni, introducendo le diverse tematiche che andrà a trattare, illustrando i cambiamenti che l'Europa ha subito a fronte della crisi finanziaria e, per ogni problematica proposta, fornisce delle soluzioni e prospettive.

L'analisi di Fabbrini si snoda su tre principali questioni: le relazioni *verticali* di potere tra gli Stati membri e le istituzioni; le relazioni *orizzontali* di potere, in particolare il ruolo delle Corti; le relazioni *orizzontali* di potere tra gli Stati membri.

Infatti, accanto all'analisi del nuovo assetto della *governance*, in particolare mediante il richiamo alla crisi dell'euro-zona e alla reazione dei vari Paesi ad essa ed ai rapporti tra i

ISSN 2279-7238

vari organi e poteri dell'Unione, Fabbrini mette in luce tre paradossi che risultano evidenti se si comprende e studia il nuovo assetto della *governance*.

L'Autore effettua la sua analisi, come si è detto, attraverso il confronto con l'architettura costituzionale degli Stati Uniti, considerando i livelli comparabili di sviluppo economico e le dimensioni della popolazione simili. Secondo questa analisi, Fabbrini ritiene che il federalismo degli Usa rappresenti il comparatore "*ideale*". Egli pone in luce come negli Stati Uniti vi sia un fortissimo accentramento del ruolo dei giudici, fenomeno che si è molto accentuato anche a livello europeo, al punto da potersi concludere per una fortissima assimilazione tra i due sistemi.

Attraverso il confronto con gli Stati Uniti l'Autore identifica tre paradossi che caratterizzano la nuova architettura della *governance* economica in Europa.

L'autore fa un *focus* sulle caratteristiche della *governance* economica europea che risulta, secondo la sua analisi, caratterizzata dalla centralizzazione del potere nei rapporti verticali, ovvero tra Stati membri ed Unione, il che "*il paradosso della centralizzazione*".

In secondo luogo esamina il ruolo delle Corti negli ordinamenti mettendone in luce il cambiamento, anche attraverso il confronto con il sistema degli Stati Uniti. Nell'analisi del ruolo delle Corti, Fabbrini evidenzia il secondo paradosso, che definisce "*il paradosso giudiziario*".

Infine tra le caratteristiche della *governance*, Fabbrini evidenzia la prevalenza di alcuni Stati su altri, in particolare nel rapporto con il Consiglio e nel confronto tra il ruolo di alcuni Stati membri e quello del Consiglio. Ecco il terzo paradosso il *"paradosso della dominazione"*.

In merito al primo paradosso c.d. della centralizzazione, Fabbrini sostiene che l'attuale impostazione Europea, almeno per quanto riguarda le questioni di bilancio, sia più centralizzata rispetto a quella degli Stati Uniti, nonostante quest'ultimo paese si distingua per avere un governo centrale. L'affermazione è suffragata anche dall'analisi delle politiche di bilancio, ove, dopo la riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997, vi è stata l'introduzione di nuovi meccanismi di coordinamento, l'adozione del Fiscal Compact e l'introduzione del vincolo di bilancio nelle costituzioni di alcuni Paesi. Tutte queste riforme hanno causato una centralizzazione senza precedenti in Europa, restringendo indebitamente l'autonomia di bilancio degli Stati membri.

Riguardo al secondo paradosso, ovvero il c.d. *paradosso giudiziario*, l'approccio di Fabbrini muove sempre dal raffronto con il sistema statunitense, asserendo che ad oggi in Europa vi è un rilevante peso della funzione giurisdizionale anche nell'ambito degli affari economici e monetari. Nel libro viene evidenziato che il livello di *judicialisation* in Europa in questi settori è molto più elevato che negli Stati Uniti, di cui pure è nota la consistenza del controllo giurisdizionale. Questo aumento del livello di *judicialisation* degli affari economici e monetari è preoccupante in quanto potenzialmente idoneo ad invadere un settore che dovrebbe essere gestito dai soli organi politici.

ISSN 2279-7238

Infine, l'Autore, individuando il terzo paradosso, il *"paradosso della dominazione",* asserisce che ad oggi risulta rinforzato il dominio degli Stati più forti rispetto a quelli più deboli, anche e soprattutto nel raffronto con gli Stati Uniti. Infatti, attualmente in Europa, secondo Fabbrini, mediante gli accordi intergovernativi, alcuni Stati hanno un peso maggiore rispetto ad altri e, tra questi, in particolare, la Germania.

I paradossi richiamati, secondo Fabbrini, possono condurre a future problematiche afferenti l'autonomia degli Stati, l'egemonia eccessiva di alcuni Stati su altri ed infine alla crisi della democrazia nel processo politico europeo.

Fabbrini elabora quindi una serie di opzioni possibili per riequilibrare le tendenze paradossali: così, ad esempio, la dinamica della centralizzazione può essere mitigata mediante un sistema fiscale che riduca l'asimmetria; sotto altro profilo il nuovo ruolo delle Corti, può essere rivisto restituendo centralità al processo legislativo nell'Unione, rafforzando effettivamente il Parlamento Europeo all'interno del procedimento legislativo.

Quindi, in primo luogo, diventa primario l'obiettivo di accrescere la capacità fiscale dell'Unione. In particolare, il libro, traendo *insegnamento* dall'esperienza degli Stati Uniti, mette in evidenza che si può contribuire a riequilibrare il rapporto tra l'UE e gli Stati membri per le questioni di bilancio, contrastando la tendenza verso un'eccessiva centralizzazione. La transizione dai "*vincoli fiscali alla capacità fiscale"* sarebbe la caratteristica distintiva di un'Unione "*più perfetta*", che, come detto, non comporta la necessità di porre ulteriori vincoli all'autonomia fiscale e di bilancio degli Stati membri.

In secondo luogo, il libro richiama l'esigenza di ripristinare la centralità del processo legislativo dell'Unione contro il ricorso a strumenti di diritto internazionale per la gestione degli affari economici e monetari. Ciò consentirebbe di aumentare la legittimità delle misure adottate, riportando il Parlamento europeo al proprio ruolo. Ma, ancora più importante, ciò rappresenterebbe un vero e proprio ostacolo all'eccessivo ruolo ricoperto dai giudici, ponendo nuovamente le decisioni prese a livello europeo al di sopra delle decisioni prese dai giudici nazionali. A tal fine, il libro sembra assumere "*un atteggiamento di sfida*" all'idea, confermata dalla Corte di giustizia nella *causa Pringle* (C-370/12, decisa il 27 novembre 2012), secondo cui gli Stati possono essere liberi di agire al di fuori del quadro del diritto dell'Unione, purché non violino il diritto primario della stessa (la c.d. *primautè*, la prevalenza del diritto europeo sul diritto degli Stati membri).

L'Autore, al fine della creazione di un vero esecutivo a livello europeo, ritiene che più che puntare a rinforzare la posizione della Commissione, sia invece necessario il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio europeo. Ciò dovrebbe avvenire mediante l'elezione diretta del Presidente da parte dei cittadini e l'attribuzione di determinati poteri, come ad esempio il potere di nomina e di revoca dei membri della Commissione europea o il potere di veto rispetto a determinati provvedimenti legislativi. Un Presidente con tali caratteristiche, secondo Fabbrini, dovrebbe, impedire che il

ISSN 2279-7238

Consiglio europeo, inevitabilmente destinato a diventare il più importante organo deliberativo per quanto riguarda le questioni economiche, possa subire atteggiamenti egemonici da parte di alcuni Stati membri.

Le soluzioni proposte rappresentano anche un tentativo di prendere le distanze dal mantra secondo cui "*un movimento inesorabile verso un super-Stato UE",* non importa a quale costo, sia l'unica strada percorribile. Infatti, il rispetto per le componenti nazionali e la loro autonomia è giustamente visto come un elemento chiave di un"'*Unione più perfetta*".

L'importanza di questo studio realizzato da Fabbrini risiede nel fatto che egli fornisce un resoconto puntuale della normativa UE, di come l'euro-crisi ha inciso fortemente sulle procedure, sugli organi e sui rapporti tra Stati membri e Unione, esaminando in particolare l'effetto sulle relazioni verticali e orizzontali dei poteri e non ultimo sul sistema delle fonti, il quale inevitabilmente subisce le conseguenze della crisi europea.

L'analisi di Fabbrini quindi, con un approccio innovativo e di sfida, identifica le tendenze paradossali emergenti nell'architettura costituzionale dell'Unione, spiegando i problemi che esse pongono per la sostenibilità del progetto Europeo nel suo complesso. L'Autore inoltre propone soluzioni, innovative, anche prendendo spunto dai "fallimenti" dell'UEM, per affrontare i principali paradossi prodotti dall'Euro-crisi, le sue conseguenze ed infine per promuovere alcune riforme costituzionali, in particolare sul piano delle fonti europee, delle istituzioni e del complesso settore fiscale.

Conclusivamente Fabbrini valuta le proposte istituzionali sul tappeto per il futuro dell'Europa, fornendo nuove idee di riforme "costituzionali" dei Trattati per perfezionare l'Unione economica e monetaria, facendo anche capire che l'Unione può ancora contare su una notevole capacità di resilienza istituzionale.

Chiara Ingenito

ISSN 2279-7238