



## **“Il futuro della governance europea”**

(10 dicembre 2018, ore 9)

Resoconto del seminario a cura di Matteo Corsalini\*

Il 10 Dicembre 2018 si è svolto, presso l’Aula Cardini del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Siena, un seminario dal titolo “Il futuro della governance europea”, nel quadro delle attività del Dottorato in Scienze Giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi).

Il seminario è stato introdotto dal Prof. Stefano Pagliantini ed ha raccolto gli interventi dei Proff. Giuseppe di Gaspare; Andrea Pisaneschi; Ugo Pagano; Irene Mecatti.

Nel primo intervento, il professor Giuseppe di Gaspare ha illustrato quali forze esogene condizionano i processi di elaborazione di politiche comunitarie, e quali conseguenze per la governance europea.

Un simile approccio, allora, ha permesso di osservare come lo spazio giuridico globale ruoti complessivamente attorno a rapporti di forza tra singoli Stati.

Pertanto, il diritto che è alla base delle interazioni sociali tra i vari attori subisce l’influenza di fattori esterni - vale a dire situazioni di egemonia sul piano delle relazioni internazionali - in grado di produrre effetti giuridici sull’articolazione delle competenze degli Stati, maggiori rispetto alle stesse norme di diritto comunitario.

Al contrario, si avverte che un approccio “interno” all’ambito di esercizio della governance europea - focalizzato, allora, soltanto sul piano dei rapporti tra le fonti di diritto nazionale e comunitario - risulterebbe idealistico, di fronte alla realtà effettiva delle relazioni internazionali.

---

\* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

Quest'ultimo è, comunque, un approccio consolidato sul piano giuridico ed attestato, infatti, dai principi del primato e dall'efficacia diretta del diritto comunitario, come conseguenza di una consensuale cessazione di sovranità degli Stati.

A quest'ultimo proposito, il professor di Gaspare continua osservando come una lettura giuridica della sovranità, come criterio che pone gli Stati tutti sullo stesso piano, abbia un effetto omologante. Ecco, allora, che la garanzia di un'uguale capacità di decisione e di azione degli Stati membri, rispetto ad un'autorità superiore, è un'aspirazione meramente velleitaria, dinnanzi alla compresenza di posizioni di egemonia nei rapporti internazionali.

A titolo esemplificativo, il professore richiama la simbolica stretta di mano tra il Presidente degli Stati Uniti ed il Presidente della Repubblica Cinese, durante la recente riunione del G20, per suggellare un accordo potenzialmente in grado di mettere fine ai conflitti commerciali tra le due potenze. Un gesto, questo, indicativo di un potere di fatto che sta aprendo la strada ad uno spazio giuridico nuovo. Ancora: le organizzazioni sulle quali è attualmente possibile esercitare un potere di condizionamento e di veto - come l'ONU ed il Fondo Monetario Internazionale - attestano una nuova dimensione della sovranità, al di fuori degli equilibri tra singoli Stati. Le critiche mosse dalla comunità internazionale al recente arresto della vice-presidente dell'azienda Huawei per ordine degli Stati Uniti - e, dunque, all'esercizio di un potere sanzionatorio unilaterale contrario ai principi del diritto internazionale - sono emblematiche a tal proposito.

Gli esempi di cui sopra evidenziano poteri transnazionali - ossia la facoltà di stabilire una situazione di dominio nelle relazioni tra Stati - in grado di penetrare e restringere spazi individuali di sovranità effettiva.

Da un'analisi della questione sul piano dello spazio giuridico globale, il professore osserva poi come, su quello delle politiche economiche, il problema dell'egemonia si traduca in una contrazione dei poteri fiscali e di mediazione delle scelte gestionali politico-economiche tra Stati ed autorità superiori.

Alla luce di ciò, le politiche keynesiane non sono più possibili, di fronte ad una progressiva riduzione del controllo che gli Stati hanno sul credito, sui risparmi e sugli scambi.

Partendo da questo presupposto, il professore conclude osservando che l'esistenza di un modello inter-governativo alla base della UE, punto di incontro di interessi particolari dei singoli Stati, ha determinato l'arresto del processo di integrazione dei mercati. Infatti, il tentativo di trasformare l'insieme delle relazioni - economiche, politiche e monetarie - dei singoli aderenti in un'organizzazione europea, ha dovuto fare i conti con un mercato comune in crisi, segnato dalla rottura di un modello import/export pensato originariamente all'interno dei soli confini della UE. Pertanto, una crescente organizzazione della produzione e degli acquisti in Paesi extra-UE, ha sancito il processo di disgregazione del cammino comunitario - imboccato a partire dal 1986, con la

sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo - ulteriormente aggravatosi di fronte a forti squilibri a seguito dell'introduzione della moneta unica.

Se, da un lato, è vero che la nuova politica monetaria ha limitato gli Stati aderenti nell'effettuare scelte di politica economica completamente autonome, si può però

affermare che le politiche keynesiane, in realtà, non possono essere attuate perché gli Stati si sono indebitati troppo per permetterselo?

E' questa la provocazione lanciata dal professor Andrea Pisaneschi, in apertura al suo intervento.

In questa prospettiva, il professore invita a riflettere su come l'espansione dei compiti dello Stato, a partire dal XX secolo, abbia determinato una crescita della spesa pubblica, comportando un aggravio dei costi tale per cui, oggi, nel pieno della crisi economica, in Italia il rapporto tra debito pubblico e PIL ha raggiunto il 130%.

L'eccessivo ricorso all'indebitamento per coprire spese correnti e servizi e, di conseguenza, i sempre più alti tassi di interesse sul debito contratto con gli investitori, rappresentano, allo stato attuale, il principale ostacolo all'attuazione delle politiche keynesiane. La crisi del mercato interno, poi, è da ravvisarsi non tanto nei vincoli europei al bilancio dello Stato ed alle leggi di spesa, quanto in un rischio di default reale, dovuto alle politiche economiche eccessivamente espansive intraprese dagli Stati.

Prende poi la parola il professor Ugo Pagano, che riporta nuovamente all'attenzione la questione della sovranità degli Stati. Riprendendo l'appello dell'economista Thomas Piketty - per un "Europa sovrana e più giusta" - il professore sottolinea come un genuino progetto di democratizzazione in Europa, sulla falsariga di crescenti fenomeni di globalizzazione, presuppone giocoforza la necessità per gli Stati di relazionarsi con organismi internazionali superiori, e di accettare, di conseguenza, inevitabili limitazioni alla propria autonomia. Il problema della sovranità, allora, sta, non tanto nel senso corrente del termine, quanto nell'inerzia inter-governativa nel far fronte alla crisi in Europa, e nel produrre un insieme di beni e servizi pubblici e sociali, nel quadro di un'economia duratura e solidale. Questa osservazione si ricollega, di fatto, al problema dell'egemonia nelle relazioni internazionali illustrato dal professor di Gaspare.

Al tal proposito, viene accennata la proposta di creare un budget europeo, fissato al 4% del PIL, per l'attuazione di un programma di investimenti a favore della crescita economica, delle università e della ricerca. Inoltre, lo stanziamento di fondi a sostegno dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti, gioverebbe alla riduzione della cd. emigrazione da debito, in base alla quale un aumento dei numeri di giovani emigrati e dell'impoverimento demografico è direttamente proporzionale all'accrescimento del debito pro capite di ciascun cittadino europeo. L'innalzamento del budget europeo, in conclusione, rappresenterebbe un piccolo passo per mantenere viva la promessa di armonizzazione delle condizioni di vita e di lavoro, fatta fin dai Trattati di Roma.

Infine, la professoressa Irene Mecatti ripercorre il ruolo della Commissione Europea nella gestione delle crisi bancarie. Al fine di pervenire ad un quadro esaustivo sul tema, è stato necessario innanzitutto esaminare brevemente il contenuto dell'art. 107 TFUE, in materia di aiuti concessi agli Stati, suddiviso in tre commi. Il primo afferma l'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Il secondo, invece, afferma che la Commissione è obbligata a riconoscere come compatibili di diritto al mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali; c) gli aiuti concessi a certe regioni tedesche per compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania.

Il terzo, infine, indica come potenzialmente compatibili: a) gli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; b) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

Esaurita l'analisi del quadro legislativo, si è passato ad esaminare il tema nell'ottica della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Con la sentenza Zürcher C172/80, i giudici di Lussemburgo hanno chiarito che le banche, in quanto imprese, devono considerarsi possibili destinatarie di aiuti di Stato. In seguito a questa pronuncia, l'organo esecutivo UE ha allora applicato agli istituti di credito la medesima disciplina per le imprese in generale, ex art. 107, par. 3, lett. c) TFUE. La disposizione de quo, più precisamente, circoscrive il regime di applicabilità degli aiuti. Questi, infatti, sono corrisposti ad imprese in difficoltà (non in grado di superare autonomamente la crisi), nel rispetto del principio dell'investitore privato in un'economia di mercato (l'aiuto non è tale quando un investitore privato sarebbe disposto a fornire tali risorse) ed in osservanza dell'imposizione di contropartite (riduzione della capacità produttiva o della quota di mercato dell'impresa beneficiaria).

Successivamente, vengono ricordate, in estrema sintesi, le modifiche più sostanziali alla disciplina degli aiuti di stato alle banche. Innanzitutto, a partire dal 2008, la Commissione Europea, su delega del Consiglio ECOFIN, ha adottato sette comunicazioni sulle condizioni di compatibilità degli aiuti ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b) TFUE (grave turbamento dell'economia di uno Stato membro). La nuova disciplina ha previsto, in primo luogo, il rafforzamento delle contropartite, attraverso l'imposizione di un sacrificio anche a capo di coloro che hanno investito nella banca (principio di condivisione degli oneri - burden sharing).

Negli anni 2012-2013, nel quadro dell'aggravamento della crisi finanziaria, con Comunicazione 2013/C. 216/01 è stato delineato, al punto 46, il principio del no creditor worse off (nessun azionista o creditore della banca subisce perdite maggiori di quelle che subirebbe con il suo fallimento) e

quello dell'autorizzazione preventiva (lo Stato membro dovrà notificare un piano di ristrutturazione alla Commissione ed ottenere l'approvazione degli aiuti di Stato prima di adottare qualsiasi misura di ricapitalizzazione). In conclusione, la CGUE, nel caso Kotnik, con sentenza 19 Luglio 2016, pronunciandosi sui quesiti pregiudiziali proposti dalla Corte costituzionale slovena, ha chiarito diversi profili controversi in relazione alla comunicazione sul settore bancario ed ai suoi rapporti con vari principi e atti dell'Unione. In particolare, con riguardo alla condivisione degli oneri, la Corte ha affermato, sotto il profilo sostanziale, che tale requisito è legittimo, poiché ispirato alla duplice finalità di limitare al minimo necessario gli aiuti di Stato al settore bancario, e di ridurre le distorsioni concorrenziali nel mercato interno.