



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

GIOVANNI CAVAGGION

**CRISI SANITARIA “COVID-19”, SOLIDARIETÀ
FISCALE E INTEGRAZIONE EUROPEA**

Settembre 2020

ISSN: 2038-0623

ISBN: 9788896871713

Copyright © Centro Studi sul Federalismo

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

ABSTRACT

La crisi sanitaria causata dal “Covid-19” sta generando una crisi economica senza precedenti e profonde trasformazioni negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri e in quello europeo. Il paper si propone di indagare le implicazioni della crisi per il futuro del processo di integrazione europea, con particolare riferimento all’implementazione, nell’ordinamento eurounitario, del principio di solidarietà (tra Stati membri e tra cittadini), mai dotato di una sua piena effettività. Saranno analizzati gli strumenti messi in campo dall’Unione per far fronte alla crisi (a partire da *Next Generation EU*), anche alla luce delle critiche da parte di alcuni Paesi. Saranno approfonditi il tema delle “risorse proprie” con cui finanziare quegli strumenti e della necessaria integrazione “di bilancio”, fiscale e tributaria, a sostegno di adeguate forme di perequazione territoriale intraeuropea. Se gli interventi dell’Unione saranno implementati costituiranno le basi per un’attuazione del principio di solidarietà al livello europeo e per una più stretta integrazione politica e sociale.

Keywords: solidarietà, crisi sanitaria, integrazione di bilancio, perequazione, risorse proprie

Giovanni Cavaggion è ricercatore di Diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Milano.

E-mail: giovanni.cavaggion@unimi.it

1. La crisi sanitaria quale fattore di trasformazione degli ordinamenti costituzionali • 2. Gli interventi dell'Unione europea per il contrasto della crisi economico-sanitaria • 3. Le resistenze a una maggiore integrazione “di bilancio”, solidarietà fiscale, minimum corporate tax e la possibile attivazione dell'articolo 116 TFUE • 4. Perequazione territoriale e “risorse proprie”: carbon tax e web tax • 5. Conclusioni.

1. La crisi sanitaria quale fattore di trasformazione degli ordinamenti costituzionali

La recente crisi sanitaria causata dal “Covid-19” (che è, per molti aspetti, ancora lungi dall'essere risolta) sta generando una crisi economica senza precedenti. Tutti i maggiori organismi economici sovranazionali sono concordi nel prevedere una recessione generalizzata nell'Eurozona e nel mondo Occidentale: le ultime stime del Fondo Monetario Internazionale prevedono, per l'anno 2020, tassi negativi di crescita del PIL del -10,2% per l'Eurozona e del -8% per gli Stati Uniti d'America¹, e la BCE prevede, a sua volta, un tasso negativo del -8,7% per l'area euro².

Nella prospettiva giuspubblicistica è noto come le crisi economiche, specie quelle di portata epocale (quale è quella in corso), siano suscettibili di ingenerare a loro volta delle vere e proprie crisi costituzionali, in conseguenza della loro attitudine a impattare trasversalmente plurimi ambiti dell'ordinamento³. Per avere contezza della potenziale interferenza tra crisi economica e quadro costituzionale, basti pensare alle conseguenze della crisi economico-finanziaria globale del 2008, che nell'ordinamento italiano ha prodotto in primo luogo un abbassamento diffuso dei livelli di tutela dei diritti fondamentali (e soprattutto dei diritti economici e sociali) e un sensibile aumento delle diseguglianze⁴, in secondo luogo una crisi nel rapporto tra cittadini e istituzioni (e dunque un inasprimento della crisi della rappresentanza democratica)⁵, in terzo luogo un deterioramento

¹ Cfr. *Latest World Economic Outlook Growth Projections*, a cura del FMI, giugno 2020.

² Cfr. *Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area*, a cura della BCE, giugno 2020.

³ Sul tema si vedano, in particolare, i contributi raccolti in AA. VV., *Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, Jovene, 2015. Si vedano inoltre, *ex multis*: F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012; G. MARTINICO, *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura*, in *Federalismi.it*, n. speciale 26, 2016.

⁴ Sull'impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 sui livelli di tutela dei diritti economici e sociali si vedano almeno: P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 5 ss.; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, Utet, 2012; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

⁵ Sull'impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 sul sistema della rappresentanza e sul rapporto tra rappresentante e rappresentato si vedano: P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017, 8 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. Andò, F. Vecchio (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, Cedam, 2012, 333 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, 2012; M.

della coesione sociale e della cosiddetta “solidarietà intergenerazionale”⁶ e, infine, alcuni mutamenti che sono arrivati a investire finanche la forma di Stato nel suo complesso⁷. La necessità di fronteggiare le conseguenze più gravi della crisi economica ha inoltre favorito (attraverso la ratifica del trattato cosiddetto “Fiscal compact”) addirittura la revisione della Costituzione scritta, e in particolare la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio negli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.⁸.

Sotto questo punto di vista, la crisi sanitaria ed economica generata dalla pandemia “Covid-19” non fa eccezione, e la dottrina giuspubblicistica ha già avuto modo di osservare plurime interferenze tra crisi e Costituzione, che hanno interessato i livelli di tutela dei diritti fondamentali (questa volta, oltre che economici e sociali, anche civili e politici)⁹, il sistema delle fonti¹⁰, la disciplina costituzionale dell’emergenza¹¹, il funzionamento del circuito della rappresentanza¹², il rapporto e il riparto di competenze tra Stato e Regioni¹³.

CARTABIA, *Nelle forme e nei limiti della Costituzione*, in *Astrid rassegna*, n. 8, 2019; L. MORLINO, F. RANILOLO, *Come la crisi economica cambia la democrazia. Tra insoddisfazione e protesta*, Bologna, il Mulino, 2018.

⁶ Si vedano: A. D’ALOIA, *Generazioni future* (diritto costituzionale), in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016; P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. Bifulco, A. D’Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.

⁷ Le proposte di riforma costituzionale (e le riforme con legge ordinaria) riguardanti il sistema delle autonomie e faatrici di un accentramento in controtendenza rispetto alla riforma del Titolo V del 2001, sono state più volte indicate come mezzo per il contenimento della spesa pubblica. Si vedano in punto, per tutti: P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, 237 ss.; R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia*, in R. Bifulco, O. Roselli (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 145 ss.

⁸ Sulla revisione costituzionale del 2012 e sui suoi effetti si vedano, per tutti: P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; G. RIVOCSECCI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; T.F. GIUPPONI, *Articolo 81*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018. Si vedano inoltre i contributi raccolti in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2012.

⁹ Si vedano sul tema, per tutti: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull’esercizio dei diritti sociali*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Consulta Online, 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 10 aprile 2020, par. 1; A. D’ANDREA, *Protezione della salute pubblica, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2019; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, 78 ss.; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020; M. MICETTI, *La libertà religiosa e di culto nella spirale dell’emergenza sanitaria Covid-19*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020; A. COFELICE, *Coronavirus: stress test per lo stato di diritto in Europa*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 176, 15 aprile 2020.

¹⁰ Sul tema si vedano, per tutti: M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; L.A. MAZZAROLLI, *“Riserva di legge” e “principio di legalità” in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

¹¹ Sul tema si vedano, per tutti: G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l’emergenza?*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull’emergenza*

In un quadro di riferimento siffatto, se si condivide (come pare corretto) il punto di partenza per cui l'Unione europea – pur non potendo essere considerata, oggi, un ordinamento costituzionale in senso stretto – sta vivendo un processo di progressiva “costituzionalizzazione”¹⁴, appare interessante chiedersi quali possano essere, in una prospettiva giuspubblicistica, gli effetti della crisi economico-sanitaria in corso sull'ordinamento eurounitario, e dunque come essa possa influire sulla sua (lenta) “costituzionalizzazione”.

Il tema appare rilevante a maggior ragione se si considera che le conseguenze della crisi economico-sanitaria attualmente in corso sull'ordinamento eurounitario sembrano destinate ad assumere portata addirittura maggiore di quelle della crisi economico-finanziaria del 2008. Se, infatti, la crisi del 2008 era riconducibile alla categoria dei cosiddetti “shock asimmetrici” (avendo interessato in misura diversa gli Stati membri, e in particolare avendo colpito in modo preponderante alcuni di essi, tra cui l'Italia, contraddistinti da una storica fragilità del proprio sistema economico), la crisi da “Covid-19” rappresenta a tutti gli effetti uno “shock simmetrico”, e dunque è suscettibile di colpire in maniera indistinta tutti e 27 gli Stati membri dell'Unione¹⁵. Ciò significa che si è registrata, rispetto all'esperienza precedente, una maggiore disponibilità degli Stati membri a intervenire per fronteggiare la crisi con strumenti comuni e condivisi, posto che le conseguenze deleterie della pandemia hanno interessato l'intero continente.

Vero è che anche la crisi da “Covid-19” rischia di produrre conseguenze diverse da Paese a Paese a seconda delle diverse condizioni economiche pregresse (e che dunque gli Stati membri che possono vantare una maggiore stabilità potrebbero essere in grado di mitigare con maggiore successo gli effetti negativi della crisi rispetto a quelli caratterizzati da una situazione meno

Coronavirus, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020.

¹² Si vedano sul tema, per tutti: L. TRUCCO, *Uno sguardo d'insieme su democrazia e voto a distanza*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit.; F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., specie 118 ss.; N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020.

¹³ Si vedano, per tutti: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, cit., 130 ss.; V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020; A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei propri confini*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2020; S. PIPERNO, *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 174, 8 aprile 2020.

¹⁴ Si vedano, per tutti: P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon treaties*, Milano, Giuffrè, 2012, 1 ss.; V. ATRIPALDI, *Sul processo di costituzionalizzazione dell'UE*, in *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 69, n. 4, 2002; U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2001. Si vedano inoltre i contributi raccolti in R. Toniatti, F. Palermo (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2004.

¹⁵ Si vedano: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., 78; F. BRUGNOLI, *Unione europea e Covid-19: il futuro è già cominciato*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 177, 4 maggio 2020.

stabile), ma vero è altresì che nessuno Stato membro è rimasto immune alla pandemia, e che dunque la necessità di mettere in campo modalità di intervento sovranazionali e armonizzate per l'intera Unione è stata sostanzialmente incontestata. In altri termini, il richiamo alla solidarietà interstatale che non era stato recepito da alcuni Paesi meno colpiti dalla crisi del 2008 ha raccolto, invece, un consenso diffuso nella crisi attuale proprio per via della sua dimensione “pandemica”.

Interrogarsi sugli effetti della crisi economico-sanitaria sulla “costituzionalizzazione” dell'ordinamento eurounitario è, allora, interessante anche perché, come si cercherà di argomentare, gli effetti della crisi in questo particolare ambito potrebbero non essere necessariamente negativi *in toto*, e l'emergenza potrebbe anzi tramutarsi in un volano per un rilancio del processo di integrazione sovranazionale.

2. Gli interventi dell'Unione europea per il contrasto della crisi economico-sanitaria

Il principale strumento messo in campo dall'Unione europea per contrastare gli effetti della crisi economico-sanitaria è il piano “*Next Generation EU*”, intervento di ampio respiro per la ripresa che, sfruttando le potenzialità offerte del bilancio dell'Unione, mira a raccogliere sui mercati 750 miliardi (tra il 2021 e il 2024) destinati a compensare gli effetti della pandemia e a finanziare il rilancio delle economie del mercato comune. Lo strumento è stato approvato (dopo una durissima trattativa tra gli Stati membri e le istituzioni europee) al Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, e i 750 miliardi di euro da esso previsti – che saranno raccolti dalla Commissione per conto dell'Unione europea – potranno essere utilizzati per sussidi (nella misura di 390 miliardi) o prestiti (nella misura di 360 miliardi)¹⁶.

La rilevanza di *Next Generation EU*, evidente sul piano meramente economico, è massima anche sul piano politico-costituzionale, se appena si considera che, nel momento in cui esso entrerà a regime, la Commissione diverrà a tutti gli effetti il maggiore emettitore sovranazionale di debito in Europa. Tale debito sarà emesso nella forma di titoli a lungo termine (i cosiddetti “*Recovery Bond*”), rimborsabili su un trentennio, a partire dal 2028, e garantiti dal bilancio dell'Unione. La novità è storica già per il solo fatto che cade, con essa, il divieto di finanziare con il debito (attraverso l'emissione di titoli) gli investimenti¹⁷, divieto che differenziava, per questo aspetto, l'Unione europea dagli Stati costituzionali sovrani. La svolta è storica, inoltre (e forse soprattutto), perché per la prima volta gli Stati membri hanno accettato di mettere in comune il proprio debito, seppur eccezionalmente e limitatamente al finanziamento dello strumento in esame *pro futuro*.

Ulteriore strumento messo in campo dall'Unione è il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), iniziativa di sostegno temporaneo finalizzata ad attenuare i rischi di disoccupazione nell'ambito dell'emergenza sanitaria, che può contare su di uno stanziamento di 100 miliardi di euro (raccolti, anche in questo caso, attraverso l'emissione di obbligazioni sui

¹⁶ La proposta iniziale della Commissione prevedeva 500 miliardi per sussidi (*grants*) e 250 per prestiti (*loans*). Il totale è rimasto, in ultimo, invariato, ma l'equilibrio tra le due tipologie di erogazioni è variato a seguito delle richieste di alcuni Stati membri (di cui si dirà a breve).

¹⁷ Si veda in punto A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 180, 29 maggio 2020.

mercati finanziari da parte della Commissione, e garantiti da 25 miliardi stanziati dagli Stati membri), che andranno a finanziare prestiti agli Stati membri che ne faranno richiesta¹⁸. SURE è stato adottato il 19 maggio 2020 con il regolamento 2020/672 del Consiglio e l'azione europea rappresenta, sotto questo profilo, un importante sostegno per gli strumenti nazionali nell'ambito degli ammortizzatori sociali del mondo del lavoro (con riferimento specifico all'Italia, ad esempio, la "cassa integrazione"). L'intervento dell'Unione attraverso SURE si pone peraltro in linea con i principi indicati dal Pilastro sociale europeo, che al punto 13 riconosce a tutti i disoccupati il diritto a prestazioni di sostegno di durata ragionevole¹⁹, e appare forse emblematico della presa di coscienza da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee del fatto che un mercato comune presuppone (e, anzi, impone) una tutela comune dei diritti economici e sociali dei lavoratori (se non altro con riferimento ai loro livelli minimi).

Iniziative per mitigare gli effetti della crisi economico-sanitaria sono state intraprese anche attraverso la Banca Europea degli Investimenti (BEI), con la proposta di una nuova linea di credito di 200 miliardi di euro (approvata dall'Eurogruppo) che va ad aggiungersi alla linea di 40 miliardi di euro già attiva. I fondi possono essere utilizzati per attivare "prestiti ponte" a lunga scadenza per le imprese colpite dalla crisi, e saranno garantiti dai bilanci nazionali degli Stati membri²⁰.

Ulteriore importante strumento messo in campo è stato quello dell'apertura di una specifica linea di credito nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), dell'entità di 240 miliardi di euro totali, volta a sostenere richieste fino al 2% del PIL di ciascuno Stato membro per interventi destinati alla copertura di "costi diretti e indiretti" relativi all'emergenza sanitaria. L'accesso a tali fondi dovrebbe, almeno teoricamente (ma il punto è a tutt'oggi oggetto di un acceso dibattito politico e dottrinale), essere slegato da qualsiasi tipo di condizionalità²¹. Se alcuni autori dubitano della possibilità di derogare, in modo giuridicamente vincolante, al complesso reticolo di norme e vincoli posti dai Trattati internazionali istitutivi del MES²², altri commentatori hanno scorto, nel cambio di approccio descritto, i presupposti per l'inverarsi di una "nuova vocazione" del MES, e dunque per una sua trasformazione da strumento di salvataggio degli Stati membri (in caso di criticità asimmetriche), ispirato a logiche prevalentemente "rigoriste" e "austere", a vera e propria "cassa europea per la ricostruzione"²³.

¹⁸ Sullo strumento in esame e sulle sue potenzialità e criticità si veda O. FONTANA, *SURE: l'Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 179, 19 maggio 2020.

¹⁹ Così il punto 13 del Pilastro: "I disoccupati hanno diritto a un adeguato sostegno all'attivazione da parte dei servizi pubblici per l'impiego per (ri)entrare nel mercato del lavoro e ad adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità. Tali prestazioni non costituiscono un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione". Sul tema si veda F. SCUTO, *"Reddito minimo", contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018.

²⁰ Sul ruolo della BEI, non solo nella pandemia, ma come possibile motore nelle due grandi transizioni (specie in quella ambientale) che l'Unione dovrà affrontare si veda O. FONTANA, *Banca europea per gli investimenti: una Climate Bank per l'Unione*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 185, 16 luglio 2020.

²¹ Sul tema si veda M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

²² In questo senso si veda A. MANGIA, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in A. Mangia (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Scholé, 2020, 1 ss.,

²³ Così A. Iozzo, F. MASINI, *A Green Deal for European Cities. Rethinking the Role of the European Stability Mechanism*, in *Centro Studi sul Federalismo – Policy Paper*, maggio 2020.

Va menzionato, inoltre, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) varato dalla BCE, che prevedeva inizialmente la messa in campo di 750 miliardi di euro (fino alla fine del 2020), poi aumentati a 1350, per l'acquisto di titoli pubblici e privati, secondo una logica non dissimile da quella seguita dalla medesima istituzione per fronteggiare gli effetti della crisi economico-finanziaria del 2008²⁴.

Le misure sinora descritte andranno a innestarsi nel quadro delle risorse che già vengono erogate dall'Unione europea attraverso i fondi strutturali nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale (peraltro a fronte di una proposta della Commissione che prevede un bilancio a medio termine rafforzato per il periodo 2021-2027 per l'entità di 1100 miliardi). Di particolare importanza sarà il programma *React EU*, che prevede lo stanziamento, fino al 2022, di finanziamenti supplementari e una maggiore flessibilità nell'utilizzo proprio dei fondi strutturali (ERDF, ESF, FEAD, ecc.) al fine di sostenere le politiche degli Stati membri per la ripresa e il superamento degli effetti negativi della pandemia (gli ambiti delle politiche in esame sono molteplici, e includono i servizi sanitari e il sostegno alle PMI, il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, l'occupazione giovanile e l'accesso ai servizi sociali). Egualmente importante sarà il *Solvency Support Instrument* (SSI), linea di 300 miliardi di euro nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che andrà a sostenere (affiancando l'azione degli Stati membri) alcune imprese ritenute strategiche per il futuro dell'Europa (ovviamente a patto che non versassero in situazione di crisi precedentemente all'emergenza sanitaria).

Alle risorse messe direttamente in campo dall'Unione si va ad affiancare, infine, un importante allentamento dei vincoli esistenti, che consente agli Stati membri una maggiore flessibilità nella spesa pubblica per il contrasto dell'emergenza e per la ripresa. Il riferimento è, in primo luogo, al quadro temporaneo, adottato dalla Commissione, che fino alla fine del 2020 deroga alla rigida implementazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato²⁵.

Il riferimento è, in secondo luogo, alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita attraverso l'attivazione della clausola di salvaguardia (a fronte della grave recessione economica che colpisce l'intera Unione), approvata dal Consiglio a marzo 2020. La misura in esame costituisce un tassello massimamente importante anche sul piano simbolico, in quanto denota un evidente distanziamento da un approccio eccessivamente "rigorista" e distaccato da logiche di solidarietà (anche fiscale) interstatale²⁶ (che era stato da più parti criticato e che aveva caratterizzato le risposte alla crisi economico-finanziaria del 2008), e una maggiore attenzione per la tutela dei diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori europei, questa volta ritenuti prevalenti sulle ragioni di

²⁴ Peraltro, il *Quantitative Easing* è ancora in corso, e il suo computo porta il totale delle risorse messe in campo dalla BCE a 1710 miliardi di euro.

²⁵ Cfr. la comunicazione C(2020)1863 del 19 marzo 2020. Il quadro temporaneo è stato successivamente esteso e integrato con la comunicazione C(2020)2215 del 3 aprile 2020, e ulteriormente esteso e integrato con la comunicazione C(2020)3156 dell'8 maggio 2020 e con la comunicazione C(2020)218/03 del 2 luglio 2020. Infine, la comunicazione C(2020)224/02 dell'8 luglio 2020 ha prorogato oltre il termine originario del 2020 alcune delle misure adottate. Sul tema si veda G. Perotto, Aiuti di Stato e concorrenza fiscale nella crisi legata al COVID-19, in *Centro Studi sul Federalismo – Policy Paper*, giugno 2020.

²⁶ Sull'assenza di una solidarietà fiscale tra Stati membri in occasione della crisi del 2008 si veda D. MORO, *I vincoli europei all'introduzione del federalismo fiscale in Italia: una prima valutazione (Patto di stabilità e crescita, Fiscal Compact e futuro del federalismo fiscale)*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research Paper*, luglio 2012, 32.

equilibrio di bilancio²⁷. Il cambiamento non è secondario, se appena si considera che le regole del Patto di Stabilità e Crescita hanno orientato le politiche di bilancio degli Stati membri a partire dal 1997, venendo poi recepite a livello sovranazionale nel trattato “Fiscal Compact” e, come detto, a livello nazionale (nel caso italiano), nella Costituzione scritta con la riforma del 2012²⁸.

3. Le resistenze a una maggiore integrazione “di bilancio”, solidarietà fiscale, minimum corporate tax e la possibile attivazione dell’articolo 116 TFUE

Il pacchetto di iniziative messo a punto dall’Unione europea per far fronte alle conseguenze della crisi sanitaria appare certamente ambizioso e, al netto di alcune criticità, adeguato alle sfide in atto, oltre che, come si cercherà di argomentare, suscettibile di promuovere una maggiore integrazione politica negli anni a venire. Nondimeno, il piano di interventi è stato oggetto di contestazione, per vari motivi, da parte di alcuni Stati membri.

Le ragioni della contestazione sono state, almeno in parte, culturali, e fondate su argomenti indubbiamente provvisti di una loro dignità sul piano costituzionalistico. Si pensi ad esempio, sotto questo profilo, alle resistenze dei Paesi scandinavi all’implementazione di nuovi strumenti europei di welfare a portata estremamente ampia (come la “cassa integrazione europea” SURE). In questo caso, la resistenza è dovuta al timore che i nuovi strumenti europei possano interferire con gli strumenti di welfare nazionali, che negli ordinamenti scandinavi sono il prodotto di una tradizione costituzionale radicata, al punto che in quei Paesi proprio la peculiare declinazione dello Stato sociale vale a caratterizzare il modello costituzionale nel suo complesso. Il timore è, in altri termini, che un’armonizzazione dei livelli di tutela dei diritti sociali nell’ambito di una maggiore integrazione europea possa essere nel lungo periodo, per alcuni Stati membri, un’integrazione “al ribasso”, e che pertanto i livelli relativamente elevati di tutela dei diritti sociali garantiti nell’Europa occidentale (e soprattutto del nord) possano finire per deteriorarsi (anche a causa della spesa affrontata, in ottica perequativa, per far fronte alle spese necessarie per sostenere, nell’ambito della crisi, il sistema di welfare di altri Stati membri).

Questa prima tipologia di riserve potrebbe in effetti avere un suo fondamento giuspubblicistico, nella misura in cui esse si attagliano sulla (avvertita) necessità di tutelare l’identità costituzionale degli Stati membri, che trova riconoscimento all’articolo 4 TUE²⁹. Trattasi tuttavia di preoccupazioni che possono forse essere superate immaginando un intervento europeo volto a individuare (e tutelare) il livello essenziale delle prestazioni per la tutela effettiva dei diritti sociali che deve essere garantito in tutti gli Stati membri, che resterebbero liberi di riconoscere livelli più elevati di protezione (in modo non dissimile da quanto disposto nell’ordinamento costituzionale italiano all’articolo 117 Cost. per i rapporti tra Stato e Regioni)³⁰.

²⁷ Si veda P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull’esercizio dei diritti sociali*, cit., 79.

²⁸ Si veda sul tema P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

²⁹ Sul tema si veda B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e “controlimiti europeizzati”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 dicembre 2011.

³⁰ Si vedano in punto: A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit., 15; F. SCUTO, *Il governo dell’economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l’indissolubile legame con i principi di solidarietà*,

Altre contestazioni al piano di interventi europeo sembrano essere state fondate, invece, su considerazioni non altrettanto condivisibili, relative alla competizione fiscale tra Stati membri. Alcuni di quelli che sono stati definiti, nei mesi passati, come Paesi “frugali”³¹ sembrano avere infatti posto (almeno in parte), alla base delle proprie posizioni critiche, la preoccupazione che una maggiore integrazione politica e di bilancio (e l’armonizzazione, anche fiscale, che necessariamente ne deriverebbe) nel lungo periodo possa andare a ridurre i margini per la competizione fiscale tra Stati all’interno dell’Unione. Non a caso, tra le fila dei Paesi “frugali” figuravano Stati membri (e in particolare i Paesi Bassi) che hanno storicamente messo in atto politiche fiscali aggressive, specie con riferimento alla tassazione delle imprese, che nel corso degli anni sono state fortemente incentivate a stabilire proprio in quei Paesi la loro sede (nell’ambito della libertà di stabilimento garantita dal diritto eurounitario nel mercato comune).

In punto vale la pena di soffermarsi, per meglio comprendere i termini del dibattito, sulla proposta di introduzione di una tassazione minima a livello europeo per le imprese (la cosiddetta “*minimum corporate tax*”), ormai da tempo oggetto di studio da parte delle istituzioni europee (e soprattutto della Commissione e del Parlamento) e che è recentemente tornata all’ordine del giorno nell’ottica del contrasto degli effetti della crisi economica ingenerata dalla pandemia e del reperimento dei mezzi necessari per dotare l’Unione europea di adeguate “risorse proprie”³². Anche su questa proposta si è registrata, infatti, l’opposizione di alcuni Stati membri, nonostante l’obiettivo della Commissione rimanga quello di formulare una propria proposta per la regolamentazione della materia entro il 2021³³. A onor del vero, le iniziative della Commissione sono state frenate, sino ad oggi, anche dal fatto che sulla medesima materia è all’ordine del giorno dell’OCSE un accordo a livello globale: proprio sulla base di tale circostanza alcuni Stati membri si sono opposti a un intervento delle istituzioni europee. Tuttavia, nel caso in cui non dovesse essere raggiunto un accordo in seno all’OCSE in tempi relativamente brevi, la Commissione ha già confermato l’intenzione di procedere autonomamente nel 2021.

Va però sottolineato che nel quadro di riferimento attuale, anche laddove la Commissione dovesse decidere di agire direttamente, nell’ambito del diritto eurounitario, la strada verso l’implementazione di una *minimum corporate tax* (a prescindere dal fatto che essa abbia o meno luogo nell’ambito del pacchetto di misure per contrastare la crisi economico-sanitaria) appare comunque ricca di difficoltà, se si considera che si tratta di una materia per cui i Trattati

eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili “spunti” per una costruzione federale europea, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén López, J.F. Sánchez Barrilao (a cura di), *The reform of the economic governance in the European Union and the progress of the political integration*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017. Peraltro, va osservato che un rischio di abbassamento dei livelli di tutela dei diritti sociali negli Stati membri esiste anche (e forse soprattutto) laddove una effettiva dimensione sociale europea non dovesse inverarsi, e si pensi al caso del Regno Unito, ove la preoccupazione per i flussi migratori intra ed extraeuropei generati dall’attrattività del sistema di welfare nazionale ha portato a una vera e propria “gara al ribasso” negli standard di tutela dei diritti sociali. Si veda in punto F. BILANCIA, *Il “referendum” del Regno Unito sulla “Brexit”: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1, 2016, 71 ss.

³¹ Cfr. S. KURZ, *The “frugal four” advocate a responsible EU budget*, in *Financial Times*, 17 febbraio 2020.

³² Si veda A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, cit.

³³ Cfr. la comunicazione COM(2020)312, “*Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. An action plan for fair and simple taxation supporting the recovery strategy*”.

prevedono l'unanimità in seno al Consiglio e la ratifica dei 27 Stati membri³⁴. Ciò del resto non deve stupire, se appena si considera che, nel costituzionalismo moderno e contemporaneo, la potestà tributaria (il potere dello Stato di imporre prestazioni patrimoniali ai consociati, ai fini di finanziare le sue politiche e il suo stesso funzionamento) è elemento coesistente rispetto alla sovranità³⁵, e si presenta strettamente legato alle fondamenta della democrazia rappresentativa per come essa oggi è intesa (basti pensare all'antico brocardo "no taxation without representation"). È naturale, allora, che la materia in esame sia tra quelle in cui gli Stati membri sono maggiormente restii a operare trasferimenti di sovranità al livello europeo, e per cui dunque continua a essere privilegiato il metodo intergovernativo³⁶.

Un possibile spiraglio per un intervento europeo al di fuori della cornice del metodo intergovernativo (senza il ricorso al voto unanime degli Stati membri) potrebbe forse essere rinvenuto nell'articolo 116 TFUE³⁷, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di fare ricorso alla procedura legislativa ordinaria ai fini di stabilire le direttive necessarie a eliminare "una disparità esistente nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri falsa le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provoca, per tal motivo, una distorsione"³⁸. Il ricorso a tale base giuridica è stato, in effetti, già evocato dalla Commissione in passato³⁹, ma si tratterebbe nondimeno di un'interpretazione inedita del diritto eurounitario (e indubbiamente estensiva delle competenze dell'Unione), la cui validità giuridica sarebbe

³⁴ Così l'articolo 113 TFUE: "Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette, nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza".

Così l'articolo 115 TFUE: "Fatto salvo l'articolo 114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno".

Così l'articolo 311 comma 3 TFUE: "Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali".

³⁵ Sulla nozione di potestà tributaria si veda, per tutti, C. SACCHETTO, *Territorialità (diritto tributario)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1992, specie par. 5.

³⁶ Sul collegamento tra metodo intergovernativo e materie coesistenti rispetto alla sovranità statale si veda P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon treaties*, cit., 39 ss.

³⁷ Non sembra invece realisticamente percorribile, per l'introduzione di una *minimum corporate tax*, la via della cooperazione rafforzata (ex articoli 20 TUE e da 326 a 334 TFUE): il rischio evidente sarebbe, infatti, quello di trovarsi dinanzi a una cooperazione che si instaura tra gli Stati membri che già sono "virtuosi" (per il profilo in esame), e che non potrebbe invece contare sull'adesione spontanea proprio di quei Paesi che praticano politiche aggressive di concorrenza fiscale.

³⁸ Ai sensi del medesimo articolo 116 TFUE è necessario che la distorsione sia rilevata dalla Commissione, che deve provvedere a consultarsi con gli Stati membri interessati. La procedura legislativa ordinaria può essere attivata se attraverso tale consultazione non si raggiunge un accordo che elimini la distorsione in questione.

³⁹ Cfr., ad esempio, la comunicazione COM(2019)8, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE".

verosimilmente contestata da almeno alcuni Stati membri dinnanzi alla Corte di Giustizia. E del resto non sarebbe la prima volta in cui alcuni Stati membri contestano un'interpretazione estensiva del diritto eurounitario fondata su ragioni di solidarietà interstatale. Basti pensare al caso della recente "crisi dei rifugiati", e all'impugnazione dinnanzi alla Corte di Giustizia dei meccanismi di redistribuzione dei migranti predisposti dalle istituzioni europee⁴⁰. O si pensi, ancora, alle contestazioni che alcuni Stati membri hanno avanzato con riferimento alla libertà di movimento dei cittadini europei, denunciando un'interpretazione estensiva delle libertà economiche riconosciute dai Trattati che avrebbe portato sostanzialmente a un "abuso" dei sistemi di welfare dei Paesi più ricchi da parte dei cittadini europei provenienti da Paesi meno sviluppati dal punto di vista economico⁴¹.

La logica in esame appare, in effetti, distante da dinamiche realmente ispirate al principio di solidarietà, principio che, tuttavia, dovrebbe porsi tra quelli fondanti dell'Unione ex articolo 2 TUE (e la cui promozione è uno degli obiettivi dell'Unione ex articolo 3 comma 3 TUE), e che dovrebbe quindi essere ricondotto con certezza al nucleo della tradizione costituzionale comune europea⁴². Nello Stato costituzionale contemporaneo, infatti, il principio di solidarietà si traduce necessariamente in un generale dovere di solidarietà fiscale e tributaria⁴³ (attualmente assente nell'ordinamento eurounitario⁴⁴), a sua volta intrinsecamente collegato sia con il principio di eguaglianza sostanziale (di cui è specificazione), che con il principio personalista (rappresentando un presupposto ineludibile per l'effettiva tutela dei diritti fondamentali)⁴⁵. La solidarietà assume,

⁴⁰ Si vedano, sul tema: F. SCUTO, *Le difficoltà dell'Europa di fronte alla sfida dell'immigrazione: superare il "Sistema Dublino"*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research Paper*, febbraio 2017; M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, n. 3, 2018.

⁴¹ Sul tema sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La dimensione sociale della libertà di movimento*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018.

⁴² Sulla riconducibilità del principio solidarista al patrimonio costituzionale comune europeo si vedano: B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, IX; P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, cit., 80; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, III ed., Bari, Cacucci, 2013, 248 ss. Sulle diverse declinazioni del principio di solidarietà nell'ordinamento eurounitario si veda A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, 43 ss. L'A. individua quattro "dimensioni" del principio di solidarietà, e più precisamente: una dimensione "interna", consistente in obblighi di prestazione, obblighi di lealtà e obblighi di responsabilità; una dimensione valoriale, che pone la solidarietà quale valore fondante del modello sociale europeo; una dimensione "interstatale", relativa ai rapporti tra Stati membri; una dimensione "interpersonale", relativa ai rapporti tra i cittadini europei. Si veda inoltre A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, che individua quali dimensioni principali della solidarietà nell'ordinamento eurounitario quella tra Stati membri e quella tra cittadini europei.

⁴³ Si vedano, in punto: C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, 18 ss.; P. BORIA, *Art. 53*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006; A. MASTROMARINO, *L'autonomia tributaria degli enti substatuali in Italia: il quadro costituzionale di riferimento*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research Paper*, luglio 2012.

⁴⁴ Si veda in punto A. PERRONE, *Emergenza Coronavirus e prelievo fiscale, tra diritti "scontati", obbligo contributivo, solidarietà ed Europa: riflessioni a caldo*, in *Rivista di diritto tributario – supplemento online*, 21, aprile 2020, par. 7.

⁴⁵ Si veda C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, cit., 11 ss.

pertanto, sia una dimensione individuale (solidarietà tra individui) che, specie negli ordinamenti decentrati, una dimensione territoriale (solidarietà tra enti)⁴⁶, e deve essere debitamente considerata in sede di bilanciamento dei diritti e degli interessi, assurgendo a parametro fondamentale dell'azione dello Stato costituzionale nel governo dell'economia⁴⁷.

Si tratta del resto di uno schema apertamente recepito anche dalla Costituzione italiana, in cui il dovere di solidarietà tributaria di cui all'articolo 53 Cost. trova il suo sicuro attaglio nel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 comma 2 Cost. e nei principi personalista e solidarista di cui all'articolo 2 Cost.⁴⁸. Similmente, il principio solidarista nella sua declinazione territoriale, e dunque nella forma della "solidarietà fiscale" a fini perequativi⁴⁹, funge da contrappeso e limite agli "egoismi" regionali e, in generale, alle istanze di maggiore autonomia fondate sul principio di cui all'articolo 5 Cost.⁵⁰.

La costituzionalizzazione di un ordinamento, pertanto, non può prescindere dal recepimento di forme di solidarietà (anche fiscale) individuale e territoriale, e sembra essere stata questa, del resto, la logica sottesa all'intervento dell'Unione nella crisi sanitaria. Se traslato dalla dimensione interpersonale a quella interstatale, e dunque, per quel che qui interessa, nella prospettiva della solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea⁵¹ volta alla realizzazione di un ordinamento eurounitario ispirato al modello dell'economia sociale di mercato di cui all'articolo 3 comma 3 TUE⁵², lo schema costituzionale in esame presuppone inoltre, evidentemente, un ineludibile livello minimo di leale collaborazione⁵³, e dunque l'astensione da forme di competizione intraeuropea che risultino "disgregative" della solidarietà tra Stati membri. Solidarietà e leale collaborazione avrebbero dovuto quindi porre (e, almeno in parte, hanno effettivamente posto) un argine alle argomentazioni più "egoistiche" nel dibattito sulla futura integrazione fiscale e di bilancio.

In ogni caso, e a prescindere dalle criticità che si è cercato di evidenziare, il momento storico e il passaggio delineato dall'insieme degli strumenti messi in campo dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi economico-sanitaria (e soprattutto dall'emissione, da parte della

⁴⁶ Si veda A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, cit., 38 ss.

⁴⁷ Si veda A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, cit., 36 ss.

⁴⁸ Sul principio solidarista nell'ordinamento costituzionale italiano si veda, per tutti, A. APOSTOLI, *Il principio di solidarietà*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013.

⁴⁹ Si veda sul tema C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, cit., 61 ss.

⁵⁰ Si veda in punto P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., 242.

⁵¹ Si vedano: F. SCUTO, "Reddito minimo", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, cit.; A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018. Alcune applicazioni del principio di solidarietà nella sua dimensione interstatale sono peraltro espressamente recepite dai Trattati. Si pensi ad esempio all'articolo 67 comma 2 e all'articolo 80 TFUE, che pongono la solidarietà tra Stati membri quale principio fondante della "politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne". O si pensi ancora all'articolo 122 TFUE, che similmente pone la solidarietà tra Stati membri quale principio fondante per l'adozione, da parte delle istituzioni dell'Unione, delle "misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia".

⁵² Si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., par. 2.

⁵³ Sulle dimensioni del principio di leale collaborazione nell'ordinamento eurounitario si veda F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, in P. Bilancia, F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, 91 ss.

Commissione, di titoli di debito comune garantiti dall'Unione complessivamente) sono della massima importanza, al punto che si è parlato, tra i commentatori (e anche da parte di autorevoli esponenti delle istituzioni europee), di un “momento Hamilton” dell'Unione europea. Il riferimento è alla prima forma di mutualizzazione del debito negli Stati Uniti d'America (che avvenne, appunto, sul finire del XVIII secolo, quando Segretario al Tesoro era Alexander Hamilton), che rappresentò uno dei momenti chiave del processo federativo e della costituzionalizzazione degli Stati Uniti. Non a caso, in quel particolare momento della storia americana, l'assunzione da parte dello Stato federale (in ottica solidaristica) del debito contratto dai singoli Stati federati nel quadro della Rivoluzione (e la conseguente introduzione di nuovi dazi federali per farvi fronte) fu osteggiata dagli Stati che versavano in una situazione economica più favorevole (come ad esempio la Virginia). Altro momento decisivo nella definizione dell'assetto costituzionale statunitense fu all'avvio della presidenza di Franklin Delano Roosevelt, quando fu istituita una tassa federale sui redditi delle imprese con aliquota unica che consentì di porre rimedio a una situazione di concorrenza fiscale, al ribasso, tra alcuni Stati federati (ad esempio Florida, Texas e Arkansas)⁵⁴.

Come si è visto, anche la svolta verso una maggiore integrazione di bilancio a livello europeo ha incontrato la resistenza di alcuni Stati membri (i cosiddetti Paesi “frugali”), preoccupati in prima battuta che una mutualizzazione del debito nell'ambito della pandemia potesse porre le basi per un'assunzione di responsabilità non solo per i debiti futuri (destinati a fronteggiare l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze) ma anche per i debiti passati⁵⁵, e in seconda battuta che le risorse stanziare potessero essere spese irresponsabilmente dai singoli Stati dopo la loro erogazione. Di qui le richieste della previsione di una forte condizionalità per l'accesso alle risorse europee da un lato, e la preferenza per la formula del “prestito” dall'altro, volte a imporre le ragioni della “responsabilità” su quelle della “solidarietà”. Si sono contrapposte, in altri termini, due diverse logiche, una maggiormente individualistica e competitiva, sposata da una minoranza di Stati membri, e un'altra fondamentalmente solidaristica, sposata dalla maggioranza degli Stati membri e dalle istituzioni europee⁵⁶. L'esito del confronto sarà decisivo, e su di esso si regge, verosimilmente, la sorte di buona parte del processo di integrazione europea per gli anni a venire.

4. Perequazione territoriale e “risorse proprie”: carbon tax e web tax

Dalla ricostruzione operata ai paragrafi precedenti emerge come gli interventi messi in campo dall'Unione europea, pur presentando indubbie potenzialità, abbiano incontrato e rischino di continuare a incontrare diversi ostacoli.

Una problematica non trascurabile, ulteriore rispetto alla già menzionata opposizione di alcuni Stati membri, è quella relativa alle tempistiche dell'intervento europeo: se è vero che per alcuni strumenti (come ad esempio la nuova linea di credito nell'ambito del MES) l'effettività dell'iniziativa europea è pressoché immediata, per altri (e soprattutto per i 750 miliardi di euro di

⁵⁴ Il caso è riportato da R. PALEA, *L'UE e la duplice emergenza*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 175, 10 aprile 2020.

⁵⁵ Sul punto si veda F. BRUGNOLI, *Unione europea e Covid-19: il futuro è già cominciato*, cit..

⁵⁶ Si veda in punto F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria “strategica”?*, in *Rivista di diritto tributario – supplemento online*, 30 aprile 2020, par. 1.

Next Generation EU), i tempi di erogazione si prospettano relativamente lunghi (realisticamente non prima del 2021). In particolare, la decisione sulle nuove “risorse proprie” dell’Unione deve essere approvata dai singoli Stati membri in accordo con le loro procedure costituzionali, e quindi sarà in molti casi necessario un passaggio nell’ambito dei Parlamenti nazionali. È evidente che le criticità saranno notevoli laddove uno o più degli Stati membri dovessero tardare nella ratifica della decisione (ovvero laddove il procedimento nazionale non dovesse andare a buon fine).

Se così stanno le cose, allora, appare corretta la configurazione dell’intervento europeo come intervento volto prevalentemente a sostenere la “ricostruzione”, e solo in parte volto anche a fronteggiare gli effetti immediati della pandemia. Sotto questo secondo aspetto, gli interventi più significativi hanno forse riguardato non tanto lo stanziamento “diretto” di risorse, quanto l’allentamento dei vincoli europei (come ad esempio quelli relativi al Patto di Stabilità e Crescita), che ha consentito un più efficace intervento da parte degli Stati membri a tutela dei diritti economici e sociali della persona e dei lavoratori.

Nondimeno, nonostante le innegabili criticità, i passi in avanti e le potenzialità sulla strada di una crescente integrazione sembrano indubbi. La politica economica di bilancio dell’Unione europea viene infatti dotata, per la prima volta, di un (effettivo e proporzionato) “volume di fuoco”, il che può facilitare la transizione delle istituzioni europee da un ruolo prevalentemente di controllo (e di sostegno) dell’azione degli Stati membri e di produttore di regole (e armonizzazione), a un ruolo effettivo di promozione di politiche attive, immediatamente efficaci e percepibili dai cittadini europei, e dunque non solo limitato al finanziamento delle politiche proposte dagli Stati membri.

Il passaggio è decisivo, nel percorso verso un’effettiva integrazione sovranazionale che trascenda la sola dimensione economica, nella misura in cui non può esistere alcuna integrazione politica e costituzionale se non vi è perequazione (territoriale), e non vi può essere perequazione senza un reale potere di spesa⁵⁷. Una politica di bilancio e fiscale comune che si affianchi alla politica monetaria comune è, in questa prospettiva, un passaggio imprescindibile per il processo di costituzionalizzazione dell’Unione⁵⁸, dal momento che solo essa può consentire di dare attuazione al principio di solidarietà tra Stati membri attraverso idonee politiche redistributive, specie nei momenti di grave crisi. In questa prospettiva la perequazione territoriale, che è un principio costituzionale recepito in molti Stati membri (e basti pensare agli articoli 105 e seguenti della Costituzione tedesca⁵⁹, al combinato disposto degli articoli 2, 3, 5, 117 e 119 della Costituzione

⁵⁷ Si vedano sul tema, per tutti: A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, cit., 135 ss.; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell’introvabile “dimensione sociale europea”)*, in A. M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, I, Bari, Cacucci, 2016, *passim*; A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, cit.

⁵⁸ Si vedano in questo senso: A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, cit., 135 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, vol. 43, n. 4, 2012, 547 ss.; A. PERRONE, *Emergenza Coronavirus e prelievo fiscale, tra diritti “scontati”, obbligo contributivo, solidarietà ed Europa: riflessioni a caldo*, cit., par. 7; F. PEPE, *L’emergenza Covid-19 nell’Unione europea: verso una solidarietà tributaria “strategica”?*, cit., par. 3; S. FABBRINI, *Il Recovery Fund e l’unione fiscale*, in *Luiss Open*, 26 maggio 2020.

⁵⁹ La perequazione in Germania avviene su di una assume una triplice dimensione: verticale (tra lo Stato federale, i *Länder* e gli altri enti decentrati), orizzontale (tra i *Länder*, per quanto riguarda le risorse a essi spettanti) e comunale (distribuzione dal *Land* ai comuni del suo territorio). Si veda in punto P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., 235 ss.

italiana, o al combinato disposto degli articoli 2, 139, 156, 157 e 158 della Costituzione spagnola⁶⁰), deve essere considerata attuazione necessaria di quel principio di solidarietà che, come si è cercato di argomentare, è a tutti gli effetti parte del patrimonio costituzionale comune europeo nelle sue dimensioni economica, politica e sociale⁶¹.

Proprio per questo, per una ulteriore futura integrazione sovranazionale occorrerebbe introdurre una capacità fiscale (capacità di riscuotere tributi) in capo all'Unione, oltre che un'armonizzazione dei sistemi fiscali degli Stati membri, che appare necessaria per garantire un funzionamento bilanciato ed equo del mercato unico e una tutela omogenea dei diritti (specie economici e sociali) al suo interno.

L'autonomia (almeno parziale) del livello federale dai trasferimenti da parte degli Stati federati per il finanziamento delle proprie politiche è, del resto, elemento tipico di tutti gli Stati federali. Si consideri in punto che, come si è avuto modo di anticipare, dopo la mutualizzazione del debito (inizialmente sostenuta da dazi sulle importazioni), l'istituzione di imposte federali è stata, a sua volta, uno dei passaggi chiave del processo federativo americano (nel progressivo assestamento dei rapporti tra Stato federale e Stati federati) e, dopo le iniziali resistenze degli Stati federati e della Corte Suprema⁶², ha trovato una sua positivizzazione costituzionale nel 1913 con il XVI Emendamento⁶³. Più in generale, si è osservato come nella storia alcune delle maggiori evoluzioni relative al concetto stesso di sovranità siano state ingenerate (anche) da questioni tributarie⁶⁴.

Il percorso seguito dall'Unione europea potrebbe essere, per alcuni versi, analogo, se si considera che la misura che tra quelle attualmente in discussione appare più vicina alla realizzazione, nell'ambito della riforma delle "risorse proprie" dell'Unione, necessaria anche (ma non solo) per sostenere le nuove azioni di contrasto alla pandemia, è l'adozione del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (misura doganale volta a limitare la "concorrenza sleale" di imprese extra-UE, come tali non soggette alle norme ambientali imposte dall'Unione sulle emissioni di anidride carbonica⁶⁵), per cui la Commissione formulerà una proposta di direttiva entro il 2021 (proposta che dovrà comunque essere concordata con la WTO). Si stima che il *Carbon Border Adjustment* porterà a introiti addizionali per una cifra complessiva che si attesterà tra i 5 e i 14 miliardi di euro⁶⁶.

Altra misura in discussione è quella della cosiddetta "web tax" (o "digital tax") europea, rivolta alle grandi aziende transnazionali del settore IT che attualmente, vista la loro natura digitale,

⁶⁰ Si veda I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, cit.

⁶¹ Si vedano: B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, IX; P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, cit., 80; I. NICOTRA, *Principio unitario e federalismo fiscale negli ordinamenti a struttura decentrata*, cit., *passim*.

⁶² Cfr. *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Company*, 157 U.S. 429 (1895), affirmed on rehearing, 158 U.S. 601 (1895).

⁶³ Così il XVI Emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America: "*The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration*".

⁶⁴ Si veda sul tema C. ADAMS, *For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, trad. it., *For God and Evil. L'influsso della tassazione sulla storia dell'umanità*, a cura di C. Ruffini, Macerata, Liberilibri, 2007.

⁶⁵ Sul tema si vedano le riflessioni di A. MAJOCCHI, *Carbon pricing. La nuova fiscalità europea e i cambiamenti climatici*, Bologna, il Mulino, 2020.

⁶⁶ Si veda in punto A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, cit..

eludono in gran parte i sistemi tributari dei singoli Stati membri⁶⁷. L'obiettivo sarebbe, in questa prospettiva, quello di colpire tali aziende nel luogo in cui si trovano (effettivamente) i consumatori, e non invece in quello in cui si trovano (formalmente) le loro sedi legali. Attualmente, si stima che la "web tax" possa portare a ulteriori entrate per 1,3 miliardi di euro per l'Unione⁶⁸, e la sua adozione è in discussione nell'ambito dell'OCSE (in stretta connessione con la già menzionata "minimum corporate tax"). Anche in questo caso, laddove non si dovesse raggiungere un accordo a livello internazionale, la Commissione ha manifestato l'intenzione di muoversi indipendentemente entro il 2021. In questo senso, l'Unione europea terrebbe peraltro fede alla promessa di governare e mitigare gli effetti più preoccupanti della globalizzazione (laddove i singoli Stati membri non hanno i mezzi per farlo)⁶⁹ limitando il potere dei nuovi attori non statuali detentori del "potere tecnologico", che hanno assunto ormai dimensioni e influenza tali da poter rivaleggiare, in alcuni casi, addirittura con gli Stati sovrani⁷⁰.

L'Unione europea si sta quindi muovendo, nell'individuazione delle nuove "risorse proprie", nell'ambito delle due "grandi transizioni" che per definizione assumono portata globale, e che sfuggono pertanto alla dimensione nazionale regolata dagli Stati membri, la cui gestione è stata individuata come prioritaria dalla Commissione von der Leyen: la transizione ambientale (*carbon tax*) e la transizione digitale (*digital/web tax*).

Va tuttavia sottolineato che, anche per queste iniziative, è possibile rilevare alcune criticità. Infatti, così come per la *minimum corporate tax*, anche per i nuovi eventuali strumenti fiscali a disposizione dell'Unione resta aperta la questione relativa alle modalità di approvazione. Se infatti per il *Carbon Border Adjustment*, trattandosi di un diritto doganale, è possibile fare ricorso alla procedura legislativa ordinaria ex articoli 3 e 207 comma 2 TFUE (per la materia commerciale), per la *web* (o *digital*) *tax* sarebbe verosimilmente necessario passare per la procedura all'unanimità prevista dall'articolo 311 TFUE. Interessante sarà allora, da questo punto di vista, studiare quali saranno le posizioni effettive dei diversi Stati membri e dei Parlamenti nazionali in merito all'implementazione, a partire dal gennaio 2021, della nuova tassazione sulla plastica monouso (cosiddetta "*plastic tax*"), approvata con le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 nell'ambito dello stanziamento delle "risorse proprie" destinate a finanziare il piano *Next Generation EU*.

5. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, nonostante non si possa ancora dire che si sia giunti a una concreta implementazione, a livello eurounitario, del principio solidarista (e dunque di forme di perequazione territoriale e di armonizzazione tributaria in tempo di crisi), le iniziative intraprese

⁶⁷ Sul tema si vedano, da ultimo, M. ANTONINI, E. TOSCHETTI, "Web tax" e obsolescenza degli attuali sistemi impositivi, in *Corriere tributario*, n. 41, 2017.

⁶⁸ Si veda A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, cit..

⁶⁹ Come peraltro a lungo auspicato dalla dottrina. Si veda, per tutti, M. CUNIBERTI, *Sull'organizzazione del Governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2015, 11 ss.

⁷⁰ Si vedano: P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5, 2019, 16; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Costituzione economica e globalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5, 2019, 2 ss.

dalla istituzioni europee hanno nondimeno rappresentato un passo nella giusta direzione, con una prima affermazione (pur difficoltosa) di tali principi che potrà forse costituire la base per una loro piena attuazione nel prosieguo del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea.

Alcuni segni del possibile mutamento in atto possono essere scorti già nella fase attuale⁷¹. Solo per fare un esempio, si consideri il caso del MES. Come noto, parte della dottrina aveva inizialmente scorto, proprio nell'istituzione dello *European Stability Mechanism* a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, il potenziale per lo sviluppo di un fondo europeo fondato su logiche ispirate a una maggiore solidarietà interstatale, che avrebbe potuto porre le basi per un ulteriore progresso, negli anni a venire, verso l'adozione di politiche comuni in materia fiscale e sociale⁷². Tali premesse erano poi state, per la gran parte, disattese⁷³, e appare quindi significativo che oggi quel medesimo strumento venga (almeno in parte) riconfigurato (passando dalla logica dell'austerità a quella della solidarietà) nella prospettiva del contrasto unitario della crisi economico-sanitaria da parte degli Stati membri, segno che forse si è finalmente registrato quel "cambio di passo costituzionale" che non era stato possibile compiere nella crisi precedente.

Parimenti significativo è l'abbandono (prevalente) delle strette condizionalità che avevano invece caratterizzato le misure anti-crisi adottate nel 2008. Proprio dette condizionalità avevano infatti indotto la dottrina a dubitare che gli interventi europei, in quell'occasione, potessero essere ricondotti alle dinamiche tipiche della solidarietà per come conosciuta dal costituzionalismo contemporaneo⁷⁴, risultando maggiormente ispirati, piuttosto, a forme di "solidarietà competitiva" che tuttavia hanno mostrato tutti i loro limiti nel confronto con lo shock asimmetrico⁷⁵. Era anzi, più a monte, proprio il contrasto tra le modalità di creazione della moneta unica e le logiche della solidarietà a essere indicato quale più generale fattore di crisi del processo di integrazione europea complessivamente inteso⁷⁶.

Il "cambio di passo" costituzionale ingenerato dall'emergenza è, allora, apprezzabile sotto due aspetti fondamentali.

In primo luogo, la necessità di contrastare gli effetti negativi della crisi economico-sanitaria sembra avere indubbiamente promosso una nuova attenzione dell'Unione europea per i diritti sociali, e infatti in dottrina si è osservato come sia forse possibile scorgere, nelle iniziative che si è

⁷¹ Sul tema si vedano anche A. IOZZO, A. MAJOCCHI, *Oltre l'emergenza: verso gli Eurobond*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 171, 23 marzo 2020.

⁷² Si veda A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, cit., 84 ss.

⁷³ La logica è stata infatti, prevalentemente, non già quella della solidarietà, quanto quella dell'austerità, che ha comportato a volte un abbassamento sensibile dei livelli di tutela dei diritti sociali negli Stati membri maggiormente colpiti dalla crisi. Si veda in punto F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, cit., 320. In senso analogo si veda altresì A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, cit., 141 ss.

⁷⁴ Si veda sul tema A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, cit., 50 ss. In senso analogo A. PERRONE, *Emergenza Coronavirus e prelievo fiscale, tra diritti "scontati", obbligo contributivo, solidarietà ed Europa: riflessioni a caldo*, cit., par. 7.

⁷⁵ Si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, cit., 150 ss., che evidenzia altresì i limiti della logica "inducente", per cui sarebbe stata l'istituzione della moneta unica a produrre un'armonizzazione sociale, fiscale e di bilancio, senza che tale armonizzazione fosse quindi ritenuta coesistente rispetto alla creazione dell'Eurozona.

⁷⁶ Si veda S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 546 ss.

tentato di descrivere, il “primo segnale di un cambio di mentalità, nelle istituzioni europee e negli Stati membri, con l’abbandono di un approccio eccessivamente rigorista e l’apertura a una maggiore solidarietà tra Stati membri”⁷⁷. È noto, infatti, che i diritti sociali e la loro tutela sono stati storicamente considerati, nell’ambito del processo di integrazione europea, materia riservata agli Stati membri⁷⁸. Successivamente alla crisi economico-finanziaria del 2008, per la verità, era stato possibile rilevare un rinnovato interesse dell’Unione per la dimensione sociale, in particolare attraverso l’istituzione, nel 2015, del Pilastro europeo dei diritti sociali⁷⁹. Tuttavia, all’apprezzabile svolta programmatica enunciata dal Pilastro non sembravano avere fatto seguito, almeno sino ad oggi, iniziative adeguate per una sua effettiva implementazione⁸⁰. Sotto questo profilo, la necessità di combattere la crisi economico-sanitaria potrebbe avere rappresentato quel *quid pluris* di volontà politica che, fino a oggi, era mancato per un’ulteriore integrazione sociale a livello europeo.

In secondo luogo, si è potuto registrare un “cambio di passo” nelle iniziative volte a riformare il sistema delle “risorse proprie”. I due aspetti sono strettamente collegati tra loro, e del resto una effettiva dimensione sociale europea e una competenza dell’Unione in materia di tutela dei diritti sociali ed economici non può che essere accompagnata dall’introduzione di un sistema di fiscalità generale a livello europeo⁸¹ che includa almeno alcune “risorse proprie”, oltre a un livello minimo di armonizzazione dei sistemi tributari degli Stati membri. Ciò rappresenterebbe il corollario di un processo di integrazione realmente ispirato (anche) al principio di solidarietà, che non può essere solo solidarietà tra Stati membri, ma deve essere altresì solidarietà tra cittadini europei.

L’Unione infatti, fino a oggi, muovendosi entro i limiti delle competenze a essa attribuite dai Trattati, pur avendo indubbiamente implementato apprezzabili politiche di coesione sociale attraverso la redistribuzione di risorse al livello territoriale (attraverso i fondi strutturali), non ha mai potuto, in assenza di una competenza espressa e di adeguate risorse proprie, elaborare meccanismi di tutela diretta dei diritti economici e sociali dei cittadini europei⁸². Un intervento con questi limiti, tuttavia, che già appariva insoddisfacente a seguito della crisi (asimmetrica) economico-finanziaria globale del 2008, risulta a maggior ragione insufficiente nell’attuale quadro di crisi (simmetrica) economico-sanitaria: l’evoluzione del processo di integrazione europea

⁷⁷ Così P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull’esercizio dei diritti sociali*, cit., 80.

⁷⁸ Si vedano: M. FERRERA, *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 111 ss.; G. F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento delle Comunità europee*, in AA. VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l’ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 1988, 26 ss.; A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, cit., 2018.

⁷⁹ Sul Pilastro sociale si vedano i contributi raccolti in P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁸⁰ Il Pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 17 novembre 2017 a Göteborg (al vertice sociale per l’occupazione equa e la crescita), dovrebbe essere implementato nell’ambito della programmazione 2021-2027.

⁸¹ Si veda in punto M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell’introvabile “dimensione sociale europea”)*, cit., 2016.

⁸² Si vedano: A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, 2; A. CIANCIO, *Alle origini dell’interesse dell’Unione europea per i diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018; G. DEMURO, *I diritti sociali tra dimensione europea e identità costituzionale degli Stati*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai Trattati di Roma*, Torino, Giappichelli, 2017, 204 ss.

impone l'implementazione di meccanismi di redistribuzione e solidarietà interstatale volti non solo alla redistribuzione della ricchezza nel mercato comune (attraverso le quattro libertà economiche riconosciute dai Trattati), ma anche alla redistribuzione territoriale, volta a compensare gli squilibri macroeconomici e le diseguaglianze da essi ingenerate⁸³.

Vero è che le risorse stanziare dall'Unione europea per far fronte alle conseguenze della pandemia rispondono sia alle logiche degli *unconditional grants-in-aid* (fondi trasferiti dal livello centrale al livello decentrato a fini perequativi, e dunque "liberi") che alle logiche dei *conditional grants* (fondi trasferiti dal livello centrale al livello decentrato "vincolati", quanto alle modalità di spesa, al raggiungimento di obiettivi specifici), tipiche degli Stati federali⁸⁴. Tuttavia, vero è altresì che, da un punto di vista costituzionalistico, anche lo stanziamento di fondi "vincolati" può essere espressione di un principio perequativo, nella misura in cui le risorse necessarie vengono reperite con un trasferimento da territori in condizioni economiche più favorevoli a territori in condizioni economiche svantaggiate.

Va da sé che il rapporto tra costituzionalizzazione dell'Unione europea e integrazione "di bilancio" non è e non può essere un rapporto unidirezionale, ma deve invece essere ricostruito come rapporto bidirezionale. Ciò perché se è vero che non vi può essere una maggiore integrazione politica e costituzionale senza una competenza sociale e perequativa dell'Unione europea (finanziata con adeguate "risorse proprie"), è altrettanto vero che non vi può essere una competenza sociale e perequativa dell'Unione europea (finanziata con adeguate "risorse proprie") se non vi è un'integrazione politica e costituzionale che consenta di risolvere l'annoso problema del "deficit democratico". Il rapporto tra diritto ed economia è uno dei grandi temi del costituzionalismo moderno, e pone quale problema fondamentale, con riferimento all'ordinamento eurounitario, la legittimazione democratica e costituzionale delle scelte di politica economica⁸⁵.

Occorre chiedersi infine se esista, nell'Europa attuale logorata dalle molteplici crisi delle due decenni recenti, un *quantum* minimo di identità condivisa e di solidarietà tra Stati e cittadini europei che possa sorreggere l'implementazione, a livello sovranazionale, di politiche di redistribuzione delle risorse⁸⁶. Il dibattito su *Next Generation EU* e le posizioni degli Stati membri "frugali"

⁸³ Si veda F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 11.

⁸⁴ Si veda A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, cit., 1.

⁸⁵ Si veda sul tema A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, cit., 27 ss.

⁸⁶ Si veda sul punto A. LO GIUDICE, *L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016, 14 ss. Diversi autori hanno, peraltro, argomentato che un'identità costituzionale comune non potrebbe che fondarsi (anche) sul modello europeo di Stato sociale. Si vedano in questo senso: R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 245 ss.; A. SPADARO, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2016, 309. Sul tema esistono, peraltro, alcuni studi quantitativi, che hanno portato a risultati tra loro opposti. Alcuni studi hanno evidenziato come, allo stato, non sembrano emergere dati confortati in merito all'esistenza di una "solidarietà europea", specie nei confronti degli Stati membri con un più alto debito pubblico. Si vedano, per tutti, H. LENGFELD, S. SCHMIDT, J. HÄUBERER, *Is There a European Solidarity? Attitudes Towards Fiscal Assistance for Debt-Ridden European Union Member States*, in *SSRN Electronic Journal*, 1 aprile 2015. Altri studi hanno invece prodotto risultati più ottimistici, evidenziando livelli di solidarietà tra cittadini

potrebbero, forse, indurre a dare una risposta pessimistica all'interrogativo (nonostante alcuni motivi di ottimismo possano essere tratti dalle recenti decisioni). In punto ci si può limitare a osservare che se è vero che non vi può essere solidarietà senza senso di appartenenza comune, neppure vi può essere senso di appartenenza comune senza politiche che promuovano la solidarietà. Le iniziative intraprese dalle istituzioni europee nell'ambito dell'emergenza "Covid-19" appaiono allora opportune, da un punto di vista costituzionalistico, non solo in quanto *applicazione* del principio di solidarietà tra Stati membri e tra cittadini europei, ma anche in quanto *presupposto* per un più solido ingresso e sviluppo di tale principio nel patrimonio culturale e giuridico comune dell'Unione.

europei superiore alle attese. Si vedano, per tutti, J. GERHARDS, H. LENGFELD, Z.S. IGNÁ CZ, F.K. KLEY, M. PRIEM, *How Strong is European Solidarity?*, in *Berlin Studies on the Sociology of Europe (BSSE)*, n. 37, 2018.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Arbarello 8 - 10122 Torino

Tel. +39 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it