

CONTALDI, GIANLUCA, *Diritto europeo dell'economia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. VIII-329.

UGO VILLANI

*Professore emerito di diritto internazionale*

DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2020.5749>

Il recente volume di Gianluca Contaldi tratta una materia ampia, complessa e articolata, riuscendo a fornirne un quadro estremamente chiaro e a offrirne una ricostruzione lucida e sistematica. L'autore, pur mostrando sensibilità e padronanza delle problematiche economiche, dalle quali un'opera del genere non può evidentemente prescindere, svolge un'analisi rigorosamente giuridica, sulla base della disciplina risultante dai Trattati e della numerosa normativa secondaria, nonché degli apporti della giurisprudenza della Corte di giustizia. Tale analisi è condotta con acuto spirito critico, mettendo in luce taluni problemi giuridici nascenti dall'adozione di atti dell'Unione, o da iniziative degli Stati membri, o da pronunce della Corte di giustizia, nonché le ricadute economiche e sociali delle politiche di volta in volta perseguite dalle istituzioni europee.

Il volume si articola in otto capitoli, ciascuno corredato da un ampio apparato bibliografico. Un dettagliato indice analitico, con il quale esso si chiude, ne agevola la consultazione.

Di fondamentale importanza, per l'impostazione generale della trattazione e per l'individuazione degli aspetti più problematici e critici della materia, è il primo capitolo, dedicato alla costituzione economica europea. In esso, anzitutto, si sottolinea come il mercato interno – giustamente considerato equivalente alla denominazione “mercato comune”, presente nel testo originario del Trattato sulla Comunità economica europea – rappresenti il fondamento, il “punto focale” del sistema economico europeo. A esso, infatti, si collegano gli altri settori normativi, nell'esame dei quali si articola il volume: la politica commerciale comune, che ne

costituisce la proiezione esterna; la politica della concorrenza, volta a evitare la reintroduzione, da parte dei privati, di nuove barriere alla circolazione delle merci; la disciplina degli appalti pubblici, il cui scopo principale è di garantire la concorrenza contro il rischio che gli Stati membri, grazie alla propria normativa sui contratti con la pubblica amministrazione, favoriscano le imprese nazionali; la politica economica e monetaria, la quale muove dal presupposto della libera circolazione dei capitali e di questa rappresenta l'evoluzione e il completamento.

L'altro caposaldo sul quale l'autore ricostruisce il diritto europeo dell'economia è il concetto di economia sociale di mercato, sul quale, ai sensi dell'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea, si basa lo sviluppo sostenibile dell'Europa, nel contesto della instaurazione del mercato interno. Seppure in qualche misura ridimensionata dall'ulteriore specificazione di tale economia come “fortemente competitiva” – che richiama concezioni di stampo essenzialmente liberista –, l'economia sociale di mercato evoca un'attenzione particolare verso le classi più deboli, da realizzare mediante interventi statali che, pur non risolvendosi in un dirigismo statalista, diano vita a strumenti di adeguata protezione sociale e a uno sviluppo complessivo socio-economico. È lo stesso art. 3, par. 3, del resto, che dichiara espressamente che tale economia sociale di mercato “mira alla piena occupazione e al progresso sociale”.

Sebbene tale nozione sia stata inserita nei Trattati europei solo dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, è noto che, sin dalle origini del processo d'integrazione europea, essa ispirò la

concezione e il funzionamento del mercato comune, secondo i principi dell'Ordoliberalismo elaborati nella seconda metà degli anni '30 del secolo scorso dalla scuola di Friburgo, composta da economisti, giuristi, sociologi, la cui impostazione si concentrava sul benessere dell'individuo e sull'etica delle relazioni economiche. L'autore rileva, peraltro, che la prassi e gli sviluppi dell'Unione europea in materia economica si sono allontanati sotto diversi profili da tale concezione originaria. In essa lo Stato – e, dunque, l'autorità pubblica – svolge un ruolo di garante, controllando il libero giuoco delle forze operanti sul mercato e, se necessario, operando interventi correttivi, mentre l'evoluzione (o, forse meglio, l'involuzione) successiva dà “quasi l'impressione che è il mercato che ha il potere di controllare se stesso”. Vari fattori hanno determinato tale fenomeno, a cominciare dalla liberalizzazione dei movimenti dei capitali, diretti, in principio, verso gli Stati dove ci si può attendere la maggiore remunerazione, per proseguire con le funzioni esercitate dalle potenti società di *rating*, nelle quali il ruolo di controllo è privatizzato, con i meccanismi istituiti per fronteggiare la crisi finanziaria, economica e sociale apertasi nel 2008, volti, in definitiva, a evitare i fallimenti delle banche creditrici di Stati a rischio di *default*, con una certa flessibilità delle regole sugli aiuti di Stato, in particolare di quelli diretti a beneficio degli istituti bancari. Un allontanamento dai principi ordoliberali è riscontrabile anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia concernente i rapporti tra le libertà economiche e i diritti sociali, nella quale il “bilanciamento” è avvenuto a svantaggio di questi ultimi; né una correzione di tale giurisprudenza è ravvisabile a seguito dell'acquisto di piena obbligatorietà della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella quale i diritti sociali ricevono una significativa tutela. E forse anche il legislatore europeo (per esempio, in materia di distacco dei lavoratori) non ha mostrato quella sensibilità per i diritti dei lavoratori che ci si sarebbe attesi dall'esplicito inserimento dell'economia sociale di mercato nel Trattato sull'Unione europea, così come dal valore giuridico conferito alla citata Carta dei diritti fondamentali.

La trattazione successiva ha per oggetto, anzitutto, le quattro libertà di circolazione, delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nelle quali si concretizza il mercato interno. Riguardo alla prima l'autore esamina la normativa relativa alle tre aree principali riguardanti l'unione doganale

(comprensiva del divieto, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e di qualsiasi tassa di effetto equivalente), il divieto, nel commercio intracomunitario, delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente, i monopoli statali. Una particolare attenzione è dedicata alla disciplina della proprietà intellettuale, distinguendo opportunamente, da un lato, i diritti previsti dai sistemi nazionali, dall'altro, i titoli europei di proprietà intellettuale, in specie il brevetto europeo, del quale si sottolinea l'eccessiva complessità.

L'esame della circolazione delle persone è limitato, coerentemente con l'oggetto del volume, a quelle, economicamente attive, dei lavoratori subordinati e autonomi. Rispetto ai primi si intrecciano interessi spesso confliggenti, come quello delle imprese a localizzare le proprie attività dove i salari e i costi sociali sono più ridotti, l'interesse dei lavoratori al mantenimento dei posti di lavoro e dei livelli retributivi, quello degli Stati a garantire la pace sociale. Quanto ai secondi, nel quadro del diritto di stabilimento è analizzato, specificamente, il riconoscimento dei diplomi, nonché la libertà di stabilimento delle società.

Lo studio si volge, quindi, alla libera prestazione dei servizi, riguardo alla quale sono esposti i principali interventi normativi della Comunità e dell'Unione europea, quale la direttiva servizi del 12 dicembre 2006.

La circolazione dei capitali completa la trattazione delle quattro libertà. Com'è noto, questa libertà più delle altre ha tardato a realizzarsi, dato che, in origine, gli Stati membri, in principio, vietavano l'esportazione dei capitali, sino al punto, come in Italia, di configurare tale esportazione quale reato.

Un capitolo *ad hoc* è dedicato alla politica commerciale comune. Come l'autore sottolinea, essa era stata già qualificata come competenza esclusiva dalla Corte di giustizia, il che, anche alla luce della normativa rilevante del Trattato CEE, poteva risultare alquanto forzato. Il Trattato di Lisbona ha espressamente confermato tale qualificazione, la quale appare oggi giustificata, tenuto conto, da un lato, dell'ampliamento delle materie incluse in tale politica dall'art. 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'altro, della eliminazione, a opera del Trattato di Lisbona, di varie misure di salvaguardia alle quali gli Stati membri potevano ricorrere in precedenza.

La concorrenza è oggetto di un'ampia trattazione. L'autore rileva che essa, sebbene non sia

più menzionata dal Trattato di Lisbona nel quadro dei fini dell'Unione, resta comunque legata al funzionamento del mercato interno. Un'interessante analisi è condotta – alla luce non solo degli atti normativi europei, ma anche di quelli di *soft law* (comunicazioni e linee guida) della Commissione – sugli sviluppi storici dell'azione della Comunità, che hanno messo in luce le mutevoli finalità del diritto antitrust, caratterizzato da una certa flessibilità e tuttora utilizzabile per una pluralità di scopi. Viene quindi esaminata la normativa europea, secondo la classica distinzione tra regole applicabili alle imprese e regole concernenti gli attori pubblici, in specie quelle relative agli aiuti di Stato. Di particolare interesse risultano le pagine dedicate a tematiche emerse più di recente, quale il *private enforcement*.

Dopo l'esame della disciplina degli appalti pubblici, l'ultimo capitolo si occupa dell'unione economica e monetaria. L'autore sottolinea il vizio originario consistente nella asimmetria (o "zoppia") tra la politica monetaria, che costituisce una competenza esclusiva delle istituzioni europee, a cominciare dalla Banca centrale europea, e la politica economica, nella quale gli attori principali restano gli Stati membri (sia pure limitati dal rispetto di talune condizioni), mentre all'Unione europea spetta una funzione di coordinamento. La distinzione tra le due politiche, peraltro, appare più incerta alla luce delle iniziative, di diversa natura, messe in campo dalle istituzioni europee e dagli Stati membri per fronteggiare la grave crisi che, provenendo dagli Stati Uniti, ha investito l'Europa nel 2008. Una particolare attenzione è opportunamente dedicata agli sviluppi della *governance*

dell'economia a seguito di tale crisi, risultanti da un intreccio tra atti dell'Unione e accordi internazionali, come il Trattato di Bruxelles del 2 febbraio 2012 istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e il Trattato di Bruxelles del 2 maggio 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*). L'autore non manca di svolgere varie considerazioni critiche, specie sul MES, in ordine alla legittimità della sua stessa istituzione, alla sua insufficiente capacità finanziaria, al funzionamento del meccanismo di condizionalità, al rispetto dei diritti individuali, specie di quelli sociali. Si tratta di osservazioni meritevoli della massima attenzione nella fase attuale di eccezionale crisi economica e sociale legata alla drammatica pandemia del Covid-19. A nostro parere non è il caso di affidarsi a strumenti di dubbia efficacia e ispirati, sostanzialmente, agli interessi egoistici di singoli Stati (o delle loro banche), strumenti che, per di più, sfuggono alle regole del diritto dell'Unione, al controllo democratico del Parlamento europeo e a quello giudiziario della Corte di giustizia. Occorre, invece, riaffermare, e realizzare nei fatti, anche con strumenti innovativi, quel principio di solidarietà che, declinato in varie direzioni e in molteplici materie, permea di sé l'intero assetto normativo dell'Unione e che, in definitiva, sin dalle sue origini, anima la costruzione europea.

Il volume di Contaldi, in definitiva, rivela la sua utilità anche per una riflessione sugli strumenti – e, ancor prima, sui "valori" dell'Unione europea – con i quali affrontare la crisi più grave, forse "esistenziale", che abbia mai colpito l'Unione dalla sua nascita.