



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Diritti fondamentali e *governance* economica europea

di Marco D'Agostini *

Introduzione

L'evoluzione, da un lato, dei Trattati e, dall'altro, della giurisprudenza della Corte di giustizia, ha progressivamente sviluppato la centralità dei diritti fondamentali nella vita dell'Unione europea. I Trattati hanno progressivamente riconosciuto tra i principi da perseguire o i diritti da tutelare la solidarietà, la coesione economica e sociale, la cittadinanza, i diritti umani; da ultimo, il Trattato di Lisbona ha equiparato il valore della Carta dei diritti fondamentali a quello dei Trattati. Tale processo ha consentito un progressivo spostamento del baricentro dell'Unione dalle finalità economiche originarie, derivanti dall'approccio funzionalista, a una comunità politica finalizzata (anche) alla tutela di quei diritti, nella consapevolezza di appartenere a un comune destino.

* Già consigliere parlamentare, capo dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica. Contributo sottoposto a doppio referaggio (*double blind peer review*).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Partendo da tale assunto il presente saggio, ripercorrendo le tappe che hanno portato all'introduzione dell'euro, prima e, dopo, al Trattato sul *Fiscal Compact*, si ripromette di approfondire la questione della coerenza dell'impianto istituzionale che sorregge la politica monetaria comune con quei principi e diritti fondamentali perseguiti o tutelati dall'Unione.

Tale verifica viene approfondita sotto il profilo giuridico, economico e politico concludendo con un'esortazione alla revisione del Trattato sul *Fiscal Compact* e, più in generale, ad una ridefinizione del quadro istituzionale che lega gli Stati che partecipano all'euro, pena, altrimenti, una disintegrazione dell'euro e, forse, dell'Unione.

1. I diritti fondamentali nell'Unione europea

1.1. I diritti fondamentali nel sistema comunitario dai Trattati di Roma a Maastricht e Amsterdam.

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea¹ del 1957 non aveva un preambolo o una sezione dedicata ai diritti fondamentali. Sebbene

¹ A differenza del progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea, elaborato nel marzo del 1953 dall'Assemblea della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), costituitasi come Assemblea *ad Hoc*, dopo la cooptazione di alcuni ulteriori componenti, su mandato dei Governi dei sei Stati fondatori della CECA i quali, il 27 maggio 1952, avevano firmato il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa, la cui ratifica si arenò dopo la reiezione da parte del Parlamento francese nell'agosto del 1954. Il progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea, destinata ad assicurare una supervisione politica sulla Comunità di difesa, sanciva all'art. 3 che le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950,



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

l'articolo 2 richiamasse tra gli obiettivi lo «sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita», non scaturivano da tali obiettivi, tuttavia, specifici diritti bensì venivano garantiti nel sistema comunitario i diritti specificamente riconosciuti nei confronti degli individui in altri articoli del Trattato.

Tra questi si ricorda l'art. 7, sul divieto di discriminazione effettuata in base alla nazionalità, l'art. 48, sul diritto di libera circolazione dei lavoratori, l'art. 52, sul diritto di stabilimento, e l'art. 119, sulla parità di retribuzione tra uomini e donne. Altri articoli, poi, come l'art. 57, subordinavano il riconoscimento di ulteriori diritti, come l'esercizio delle professioni, a un processo di armonizzazione normativa attraverso strumenti di diritto derivato, come le direttive.

La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, al riguardo, si è evoluta passando dalla dichiarazione di incompetenza a giudicare in materia di diritti fondamentali desumibili dalle Costituzioni degli Stati membri – ad esempio, con le sentenze del 4 febbraio 1959 (causa C-1/58) e del 15 luglio 1960 (cause C-36-38/59 e 40/59) – fino al riconoscimento della tutela dei diritti umani quale parte integrante dei principi di cui la Corte garantisce l'osservanza, con la sentenza del 12 novembre 1969 (causa C-29/69).

costituissero parte integrante dello Statuto della Comunità politica europea (Craig e de Burca 2015, 380). Cfr. Ad Hoc Assembly instructed to work out a draft Treaty setting up a European Political Community, *Draft Treaty embodying the Statute of the European Community*, in http://aei.pitt.edu/991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

La Corte in qualche modo ha “anticipato” l’evoluzione dei Trattati in materia di diritti fondamentali riconoscendo sempre più chiaramente – si ricorda al riguardo, tra le altre, la sentenza del 28 ottobre 1975 (causa C-36/75) – che, nell’interpretazione del diritto comunitario, occorre tener conto dei diritti fondamentali riconosciuti nelle Costituzioni degli Stati membri e nei Trattati internazionali da questi sottoscritti, ivi inclusa la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell’ambito del Consiglio d’Europa.

Per quanto concerne le altre istituzioni della Comunità veniva a costituire una tappa importante la Dichiarazione comune sui diritti fondamentali adottata dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio il 5 aprile 1977, la quale sanciva il rispetto, da parte delle istituzioni, dei «diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle costituzioni degli Stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali».

Tra i vari documenti, dichiarazioni, comunicazioni e rapporti in materia di diritti umani realizzati nell’ambito della Comunità europea negli anni successivi, si segnala l’importanza della Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori approvata in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989, che veniva a costituire un primo testo organico in materia di diritti fondamentali, sia pure circoscritto a un ambito particolare, mentre parallelamente si sviluppava il dibattito sull’eventuale adesione alla CEDU da parte della Comunità europea.

Successivamente, con il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, veniva fondata l’Unione europea, la quale riconosceva formalmente, all’articolo 6 (già articolo “F”), i diritti fondamentali quali sono garan-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

titi dalla CEDU e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

Ovviamente, nel passaggio dalle Comunità originarie al quadro istituzionale definito con il Trattato di Maastricht, basato sulla coesistenza dell'Unione e della Comunità, venivano ulteriormente articolati anche i diritti specificamente riconosciuti agli individui nell'ambito delle norme dei Trattati. Tra queste, meritevoli di particolare sottolineatura quelle inerenti all'istituzione della cittadinanza dell'Unione, disciplinata dalla "Parte Seconda" del Trattato sulla Comunità europea, la quale veniva a sostituirsi alla Comunità economica europea.

Degna di nota poi, in proposito, appare la ridefinizione, all'art. 2 del Trattato istitutivo dell'Unione europea, degli obiettivi comuni, fra i quali veniva anteposta la promozione di «un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica...».

Per quanto concerne i diritti fondamentali, il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, incideva in particolare con l'inserimento, tra gli obiettivi dell'Unione, all'art. 2 del relativo Trattato, del perseguimento di un «elevato livello di occupazione», obiettivo precisato anche tra i compiti di cui all'art. 2 del Trattato sulla Comunità europea. Il nuovo obiettivo era assistito dall'introduzione di un apposito Titolo VI dedicato all'occupazione, che prevedeva, tra l'altro, all'art. 109P, che «La Comunità contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri».



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

La maggior attenzione per i diritti fondamentali che pervadeva l'Unione europea con i nuovi accordi veniva evidenziata anche da una modifica del citato art. F del Trattato sull'Unione che, al par. 1, precisava che «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri». Tale affermazione di principio veniva supportata dall'introduzione del nuovo art. F.1 che disciplinava, con la partecipazione del Parlamento europeo, la possibilità di sospendere i diritti di voto in seno al Consiglio dei rappresentanti di uno Stato membro di cui fosse constatata la violazione dei suddetti principi inerenti alle libertà fondamentali².

² Si tratta di una procedura che non è stata mai sviluppata fino alle sue estreme conseguenze, la comminazione di sanzioni agli Stati membri ritenuti in difetto (Craig e de Burca 2015, 381). Nel 2000, a seguito dell'ingresso nella coalizione di Governo del partito liberaldemocratico di Jörg Haider, accusato di posizioni razziste, xenofobe e antisemite, furono assunte posizioni molto critiche da parte di alcuni Stati sul piano bilaterale nei confronti dell'Austria, fino a minacciare la sospensione delle relazioni (gli Stati Uniti ed Israele richiamarono l'ambasciatore), ma non fu attivata la suddetta procedura (Macchi 2000). Più di recente, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione, il 10 giugno 2015, deplorando la mancanza di reazione da parte del Consiglio ai più recenti sviluppi in Ungheria e sollecitando la Commissione ad avviare un approfondito processo di monitoraggio riguardante la situazione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in tale Paese; cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2015 sulla situazione in Ungheria, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0227&language=IT> (consultato il 19 giugno 2016). Ancor più recentemente, nel gennaio 2016 la Commissione ha deciso di avviare il dialogo strutturato nell'ambito del quadro per lo Stato di diritto, inviando una lettera al governo polacco al fine di chiarire la situazione nel Paese; cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 2016 sulla situazione in Polonia, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0123+0+DOC+XML+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Occorre notare inoltre che il combinato disposto delle suddette norme e di quelle sulla Corte di giustizia estendeva oggettivamente le competenze di quest'ultima in materia di tutela dei diritti fondamentali.

1.2. La Carta di Nizza

Il formale riconoscimento dei diritti garantiti dalla CEDU nel diritto comunitario operato con il Trattato di Maastricht non esauriva il dibattito sulla necessità dell'adozione di uno specifico "catalogo" dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione europea.

Il Consiglio europeo di Colonia, del 3 e 4 giugno 1999, decise in particolare che si procedesse alla redazione di una carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, affidando il compito ad un apposito organismo, composto dai delegati dei Capi di Stato e di Governo, dal Presidente della Commissione europea nonché dai delegati del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. L'esatta composizione e le modalità di funzionamento di tale organismo, nuovo nel panorama delle istituzioni europee, furono definiti nel Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999. I lavori di tale organismo, che assunse il nome di Convenzione per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si conclusero con la Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 e la proclamazione della Carta il 7 dicembre 2000.

Tale atto, evidenziando nel preambolo la volontà dei popoli europei di creare tra loro un'unione sempre più stretta e condividere un futuro di pace fondato su valori comuni, rileva la necessità di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali rendendoli più visibili in una Carta. Essa riaf-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ferma che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto e pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Carta riafferma inoltre, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal Trattato sull'Unione europea e dai Trattati comunitari, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Carta si articola in sette capi rispettivamente dedicati alla dignità, alla libertà, all'uguaglianza, alla solidarietà, alla cittadinanza, alla giustizia, nonché alle disposizioni generali. Tra queste figura la precisazione (art. 51) che le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, pertanto, secondo le rispettive competenze.

Con il Consiglio europeo di Nizza si concluse altresì la Conferenza intergovernativa dedicata alla riforma dei Trattati che, pur introducendo talune riforme istituzionali ritenute improrogabili alla vigilia dell'adesione di numerosi nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale, non riuscì a raggiungere un consenso sullo status giuridico della Carta dei diritti fondamentali, aspetto che venne rimesso ad una



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

successiva tornata di riforme istituzionali, come indicato nella Dichiarazione n. 23 allegata al Trattato medesimo.

1.3. L'inserimento della Carta di Nizza nel Trattato costituzionale e nel Trattato di Lisbona

Sebbene la Corte di giustizia e la maggior parte della dottrina abbiano riconosciuto fin dalla proclamazione del 7 dicembre 2000 il valore giuridico della Carta di Nizza, questa non è stata formalmente incorporata nel diritto dell'Unione fino al Trattato recante una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Il contenuto della Carta veniva così a costituire la Parte II del Trattato conferendogli, unitamente alla Parte I, concernente le disposizioni sul funzionamento delle istituzioni, il nucleo delle norme di carattere "costituzionale", essendo dedicata la parte III alle politiche settoriali.

Come noto, tuttavia, il Trattato di Roma, elaborato da una Convenzione costituita con modalità analoghe a quella che aveva redatto la Carta di Nizza, non è mai entrato in vigore dato l'esito negativo dei *referendum* tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi, rispettivamente, il 29 maggio e il 1° giugno 2005. La Carta dei diritti fondamentali è stata quindi oggetto di una nuova proclamazione, il 12 dicembre 2007³ – che ha apportato solo modifiche inerenti ai profili interpretativi, venendo nel nuovo testo

³ Cfr. Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 303 del 14 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=it> (consultato il 27 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sottolineati, ai fini della sua interpretazione da parte dei giudici, i chiarimenti elaborati dal *Presidium* della Convenzione – e le è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati (sebbene non vi sia stata letteralmente incorporata), ai sensi dell'articolo 6 del Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2009.

A seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sulla Comunità europea, ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), si precisa inoltre che, ai sensi dell'art. 2 del TUE, «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Ai sensi dell'art. 3, par. 3, del TUE, l'Unione «Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente [...] L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».

Si segnala poi che il principio di solidarietà è richiamato in numerose altre norme del Trattato e, in particolare, nel Protocollo n. 28, sulla coesione economica, sociale e territoriale, che ricorda tra l'altro, che «l'art. 3



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

del Trattato sull'Unione europea prevede tra gli altri obiettivi quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri e che tale coesione figura tra i settori di competenza concorrente dell'Unione enunciati all'articolo 4, paragrafo 2, lettera c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

Anche l'art. 122 del TFUE richiama il principio di solidarietà prevenendo la concessione, a determinate condizioni, di un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.

1.4. Profili generali della tutela dei diritti fondamentali nel quadro istituzionale dell'Unione

Tra le questioni preliminari da valutare in ordine al sistema di garanzie dei diritti fondamentali scaturito dal Trattato di Lisbona figura l'incidenza giuridica del riconoscimento nei confronti della Carta dei diritti fondamentali – con le citate modifiche apportate alla Carta di Nizza del 2000 dalla nuova proclamazione fatta a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – dello stesso valore giuridico dei Trattati, ai sensi dell'art. 6, par. 1, del TUE.

Come noto la Carta non costituisce una rottura con un ordinamento preesistente che negava i diritti ivi proclamati, come una sorta di *Bill of Rights*, bensì nasce con un intento ricognitivo, teso a conferire sistematicità ai diritti fondamentali già riconosciuti nell'ambito del cosiddetto "*acquis communautaire*". Tale intento viene esplicitato nel preambolo della Carta, laddove si precisa che «la presente Carta riafferma, [...] i diritti



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo...».

Tuttavia, la stessa redazione della Carta determina un atto che va oltre il puro intento ricognitivo, laddove si inseriscono nel "catalogo" dei diritti non ancora sedimentati nella giurisprudenza comunitaria, che per alcuni aspetti vengono a costituire dei "nuovi diritti" in tale ambito, e ne vengono esclusi altri, pur riconosciuti nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri, la cui omissione sembra indicare una possibile minore tutela. Come osservato dalla dottrina, ad esempio da Cartabia (2008, 92-96), tra i primi figurano i temi della ricerca medica e biologica sulla persona e dei diritti dei bambini, dei disabili e degli anziani; tra i secondi figura l'assenza di riferimenti allo *status* delle formazioni sociali come le confessioni religiose, i partiti, le associazioni, i sindacati o le minoranze linguistiche. Si tutela il diritto degli individui ad aderirvi liberamente e a non essere discriminati per il fatto di appartenervi ma le comunità intermedie non appaiono titolari di diritti in quanto tali.

Tali omissioni non impediscono tuttavia la tutela di tali realtà perché esse godono di garanzie previste nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri e nelle Convenzioni internazionali da questi sottoscritte, richiamate sia nel citato preambolo della Carta, sia all'art. 6, par. 3, del TUE. L'art. 53 della Carta stabilisce altresì che «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri». L'art. 17 del TFUE afferma poi che l'Unione rispetta lo *status* riconosciuto dal diritto nazionale a Chiese e organizzazioni filosofiche e non confessionali, formazioni non contemplate invece dalla Carta.

Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali elaborate dal *Presidium* della Convenzione – sul cui valore giuridico la dottrina ha sollevato numerosi dubbi ma di cui, ai sensi dell'art 6, paragrafo 1, del TUE citato, si deve tenere debito conto in sede interpretativa – pongono, in sede di illustrazione dell'art. 52, paragrafo 5,

«la distinzione fra «diritti» e «principi» sancita nella Carta. In base a tale distinzione, i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati (articolo 51, paragrafo 1). Ai principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi [...]; di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. Ciò è in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia ...».

Anche sulla tenuta, in prospettiva, di tale demarcazione tra “diritti” e “principi” la dottrina (Cartabia, 2008, 104-105) nutre molti dubbi e si dovrà attendere l'evoluzione della giurisprudenza della Corte. Ferma restando la “tenuta” di tale distinzione, i diritti troverebbero una più marcata tutela in quanto la loro eventuale limitazione sarebbe giustificata solo dal perseguimento di finalità di interesse generale dell'Unione e



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

soggetta, ai sensi dell'art. 52 della Carta, al rispetto dei principi di proporzionalità e della riserva di legge, nonché dell'esigenza di non pregiudicare la stessa sostanza dei diritti interessati.

Un ulteriore profilo meritevole di approfondimento è costituito dalla valutazione della "capacità dinamica" dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta e dalla loro correlazione con le competenze dell'Unione. Stando alla distinzione tra diritti e principi posta dalle citate "Spiegazioni" del *Presidium* della Convenzione, se da un lato i primi appaiono garantiti da una più efficace tutela "passiva", posti i citati vincoli ad una loro eventuale limitazione, i principi risultano apparentemente dotati di una maggiore forza propulsiva laddove l'art. 51, par. 1, della Carta dispone che l'Unione e gli Stati membri «rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». La suddetta norma – dato che, sia l'art. 51, par. 2, della Carta, sia l'art. 6, par. 1, del TUE, escludono che dalla Carta possano derivare modifiche o estensioni delle competenze o dei compiti dell'Unione – non sembra sufficiente a consentire di utilizzare i principi riconosciuti dalla Carta quale base giuridica per l'adozione di azioni positive inerenti allo svolgimento di una politica attiva dei diritti fondamentali.

Tuttavia il combinato disposto della suddetta norma e dell'art. 352 del TFUE potrebbe costituire una sorta di "motore" dell'Unione, idoneo a legittimare in futuro, laddove vi fosse la volontà politica, l'adozione di nuove misure e politiche attive di tutela dei diritti fondamentali. L'art. 352 del TFUE prevede infatti che «Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obietti-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

vi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate». Tale articolo, infatti, ha già costituito la base giuridica, ad esempio, nella precedente formulazione (ex art. 308 del Trattato sulla Comunità europea), per l'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, prima della firma del Trattato di Lisbona, con il regolamento 168/2007/CE del 15 febbraio 2007.

Ancora più delicati appaiono i risvolti derivanti dal riconoscimento nei confronti della Carta dei diritti fondamentali dello stesso valore giuridico dei Trattati nelle relazioni tra l'ordinamento dell'Unione europea e l'ordinamento degli Stati membri. Sebbene il citato art. 51, paragrafo 1, della Carta circoscriva la sfera di applicazione delle sue disposizioni a istituzioni, organi e organismi dell'Unione e agli Stati membri «esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione», il crescente ricorso dei giudici nazionali alla Corte di giustizia attraverso la questione di interpretazione pregiudiziale, di cui all'art. 267 del TFUE, è suscettibile di restringere lo spazio delle Corti costituzionali nazionali (Caravita 2015, 22-24). Data anche la propensione dei giudici europei, rilevata tra gli altri autori da Guizzi (2015, 268-273), a non esercitare un sindacato sulla sussistenza di condizioni di ricevibilità – ammettendo questi anche la possibilità di pronunciarsi su principi non scritti e riconoscendo il principio che non possono essere oggetto di interpretazioni restrittive⁴ le di-

⁴ Cfr. sentenze della Corte di giustizia del 15 luglio 1963, causa C-25/62, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87101&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=111890> e del 13 novembre 1991, causa C-303/90, in



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sposizioni dei Trattati concernenti la protezione giurisdizionale – c'è da ritenere che la nozione di «atti degli Stati membri di attuazione del diritto dell'Unione» sia destinata a essere interpretata in termini sempre più estensivi, con una conseguente estensione del sindacato della Corte di giustizia con riferimento al rispetto dei diritti fondamentali anche sugli atti di diritto interno degli Stati membri.

Suscettibile di ulteriori riflessi appare poi la questione della formale adesione dell'Unione alla CEDU, prevista dall'art. 6, par. 2, del TUE ma non ancora formalizzata, adesione che implicherebbe l'introduzione di un livello, quale la Corte europea dei diritti dell'uomo, sovraordinato alla Corte di giustizia in materia di tutela dei diritti fondamentali (Craig e de Burca 2015, 380-381). Superati in virtù di tale norma i rilievi espressi dalla Corte di giustizia con il parere contrario sull'adesione 2/94 formulato il 28 marzo 1996, un nuovo parere contrario (2/2013)⁵ sul progetto di adesione è stato espresso il 18 dicembre 2014 con riferimento alla non conformità del progetto stesso con l'art. 6 del TUE e con il Protocollo n. 8. In proposito occorre rilevare che la Corte costituzionale, con la sentenza 349/2007, del 22 ottobre 2007, ha escluso che dalla qualificazione dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU come principi generali del diritto dell'Unione possa derivare, per tali diritti, un'efficacia diretta

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97521&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=112310> (link consultati il 19 giugno 2016).

⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato Stampa n. 180/14, Lussemburgo, 18 dicembre 2014, Parere 2/13, *La Corte si pronuncia sul progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e individua alcuni problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione*, in <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180it.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

analoga a quella delle norme del diritto comunitario, in particolare la possibilità che il giudice nazionale li applichi direttamente disapplicando le norme interne confliggenti. Ove però l'adesione dell'Unione alla CEDU venisse formalizzata gli Stati membri dovrebbero riconoscere alle sue disposizioni, ove caratterizzate da sufficiente chiarezza, precisione e incondizionatezza, un'efficacia analoga a quella delle direttive *self-executing*⁶, ai sensi dell'art. 216, par. 2, che prevede che «Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

Un altro problema che dovrà essere affrontato dalla giurisprudenza ovvero in occasione di una prossima tornata di modifica dei Trattati è quello del coordinamento tra le disposizioni di tutela dei diritti recate dalla Carta e quelle recate dai Trattati medesimi. Il caso più emblematico è quello dei diritti di cittadinanza, disciplinati sia dagli articoli da 39 a 46 della Carta, sia dagli articoli da 20 a 24 del TFUE, ma questioni analoghe potrebbero porsi in ordine alla diversa portata normativa tra le altre disposizioni della Carta e principi e diritti introdotti dalle disposizioni di applicazione generale di cui agli articoli da 7 al citato art. 17 del TFUE, sulle Chiese e le associazioni filosofiche e non confessionali, e da altre disposizioni dei Trattati.

Infine, ma non da ultimo, occorre sottolineare gli effetti politico istituzionali derivanti dall'equiparazione delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali a quelle dei Trattati. Tale innovazione introdotta dal Trattato di Lisbona ha contribuito a rafforzare, nonostante il fallimento del precedente trattato costituzionale del 2004, la dimensione costituzio-

⁶Di cui alla sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1975, causa C-87/75, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89070&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=905334> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

nale del processo di costruzione europea, riequilibrando il richiamo ai diritti fondamentali la preponderanza che altrimenti avrebbero conservato le finalità di natura puramente economica, storicamente determinata dall'approccio funzionalista. Per usare le parole di Habermas (2001 21), «Thus far the Court has been primarily concerned with the implications of the 'four freedoms' of market participation—free movement of persons, goods, services and capital. The Charter goes beyond this limited view, articulating a social vision of the European project».

Taluni autori, come Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 124-136), sono pertanto giunti a ipotizzare che l'inevitabile sviluppo del dialogo tra Corti costituzionali nazionali, tradizionalmente chiamate a giudicare sui diritti fondamentali, e Corte di giustizia dell'Unione europea, che, come dianzi evidenziato, ha visto accresciute le sue competenze in materia, condurrà alla nascita, in prospettiva, di un nuovo modello europeo di tutela dei diritti fondamentali caratterizzato da una «Sovranità condivisa». Si tratta di quello che Bonfiglio (2016, 91-112) definisce «un caso esemplare di costituzionalismo meticcio, che costituisce [...] il momento fondativo della cittadinanza europea», dove all'interazione tra l'ordinamento istituzionale europeo e le tradizioni costituzionali degli Stati membri si aggiungono fattori esterni come le crisi finanziarie internazionali e i processi migratori e vengono posti in relazione la dignità umana e i diritti; si tratta di una dignità e di diritti che non possono essere tutelati solamente in negativo – attraverso, ad esempio, i divieti di comportamenti discriminatori – ma che richiedono anche comportamenti proattivi per eliminare le disuguaglianze e promuovere la persona umana, valorizzando quel personalismo comunitario che non è solamente parte della tradizione costituzionale italia-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

na ma che travalica la comunità statale per trovare fondamento anche nello spazio costituzionale europeo.

In tale prospettiva la Carta dei diritti fondamentali è dunque suscettibile di divenire allora una sorta di “motore” in grado di trasformare i Trattati in una “Costituzione” europea. Il rischio che il Protocollo n. 30 allegato al Trattato di Lisbona, sull’applicazione della Carta al Regno Unito e alla Polonia, potesse inficiare tale ruolo di “motore” della Carta (negando la applicazione uniforme in tutta l’Unione) è stato peraltro scongiurato dalla sentenza della Corte di giustizia⁷ che esclude che il citato Protocollo comporti l’esclusione dell’applicazione della Carta ai due Stati suddetti.

Ma, ancorché il conferimento alla Carta dei diritti fondamentali dello stesso valore dei Trattati abbia innescato un processo dinamico, come si cercherà di evidenziare nei successivi paragrafi, tale processo è lungi dall’essere completato. Si diffonde (talora con fatica) la consapevolezza che le democrazie nazionali possano non essere più in grado, per via delle dimensione transnazionale delle sfide, di garantire la realizzazione degli obiettivi fissati nelle rispettive Costituzioni senza l’esercizio di forme di sovranità condivisa a livello europeo. Ma il riconoscimento dei principi e dei diritti fondamentali non basta per la creazione di un sistema costituzionale europeo, ammesso che sia una prospettiva che gode ancora di adeguato supporto da parte dei cittadini; sono infatti necessari, oltre che regole giuridiche e valori comuni, «poteri e istituzioni in grado di realizzarli» (Marrone, 2014, 8).

⁷Cfr. sentenza 21 dicembre 2011, cause C-411/10 e C-493/10, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1239151> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

2. La *governance* economica europea dall'Atto Unico Europeo al Trattato sul *Fiscal Compact*

2.1 Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Maastricht.

Alla luce delle considerazioni precedenti, si procede pertanto a un'illustrazione degli strumenti di cui si è dotata l'Unione europea, con particolare riferimento alla *governance* economica, descrivendone l'evoluzione dall'Atto Unico Europeo al Trattato sul *Fiscal Compact*. Per comprendere il senso del Trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, che ha previsto l'introduzione della moneta unica, appare infatti necessario soffermarsi su un breve riepilogo degli antefatti del Consiglio europeo tenutosi nell'omonima località olandese il 10 e 11 dicembre 1991.

I timidi risultati dell'Atto Unico Europeo (estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, soprattutto per le politiche connesse al mercato unico, parziale ampliamento dei poteri del Parlamento europeo, introduzione della cooperazione politica europea, quale primo tentativo di delineare gli strumenti di una futura politica estera europea, e introduzione di nuove politiche generalmente basate sul sistema di voto all'unanimità), firmato a Lussemburgo il 17 e il 28 febbraio 1986 - con la delusione del Parlamento europeo, per il rigetto dello schema di trattato costituzionale da questi elaborato nel 1984 su proposta di Altiero Spinelli, nonché degli Stati membri maggiormente propensi per la costruzione di un'Europa unita su base federale - avevano determinato una consapevolezza diffusa della necessità di una nuova tornata di riforme istituzionali.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In particolare, non essendosi raggiunto il consenso, oltre che sulla costituzione di una vera Unione, sulla realizzazione di una politica monetaria comune, per la forte opposizione britannica, tale politica – fino allora basata su accordi di diritto internazionale “extracomunitari” inerenti al sistema monetario europeo (SME) e all’ECU – restava sostanzialmente esclusa dai Trattati.

L’allora Presidente della Commissione europea, Jacques Delors, che molto si era battuto negli anni precedenti per il completamento del mercato interno, presentò quindi, nel febbraio 1987, un programma di attuazione dell’Atto Unico che, al fine di affrontare le possibili distorsioni economiche derivanti dal completamento del mercato interno, prefigurava una profonda revisione del bilancio comunitario, con una riduzione della spesa destinata alla politica agricola, fino allora soverchiante, e un incremento delle risorse complessive della CEE – passando progressivamente dall’1,4 per cento del gettito IVA al più cospicuo 1,2 per cento del PIL degli Stati membri – con il fine di incrementare le risorse per le altre politiche e di raddoppiare quelle destinate agli interventi strutturali.

La ferma opposizione del Primo Ministro britannico, Margaret Thatcher, impedì fino all’avvio del semestre di Presidenza tedesco, dal 1° gennaio 1988, di compiere progressi sulla riforma del bilancio proposta da Delors. Le salde convinzioni in senso federalista del cancelliere Helmut Kohl e del suo Ministro degli esteri, Hans-Dietrich Genscher, consentirono di pervenire a un accordo sulla revisione del bilancio nel Consiglio europeo di Bruxelles, del febbraio 1988. Per avere un’idea dei vincoli gravanti sul bilancio europeo si ricorda che, dopo la riforma, la “limitazione” imposta alla spesa agricola consisteva nel non dover superare i *due terzi* del bilancio complessivo!



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In un clima rasserenato dalla soluzione delle precedenti controversie sul bilancio, il Consiglio europeo di Hannover, del giugno 1988, raggiungeva il consenso sull'obiettivo della graduale realizzazione dell'unione economica e monetaria – secondo la definizione già delineata nel rapporto Werner del 1970⁸ – che avrebbe dovuto basarsi, da un lato, sul completamento del mercato interno, e, dall'altro, sull'avvio di un processo volto a realizzare un'unica politica monetaria. A tal fine fu conferito a un Comitato *ad hoc* il compito di elaborare specifiche proposte. Delors fu nominato Presidente di tale Comitato di cui furono chiamati a far parte anche i governatori delle banche centrali nazionali.

Il rapporto elaborato dal comitato fu presentato da Delors al Consiglio europeo di Madrid del 26-27 giugno 1989 che approvò nelle linee generali la realizzazione progressiva dell'unione economica e monetaria (UEM), la quale doveva situarsi nella prospettiva del completamento del mercato interno e nel contesto della coesione economica e sociale, nuovo obiettivo introdotto dall'Atto Unico. Il rapporto, in particolare, presupponeva un potenziamento delle risorse destinate alle esistenti politiche regionali e strutturali e una più complessa armonizzazione delle politiche fiscali e di bilancio. A tal fine si proponeva un processo in tre tappe: il rafforzamento del coordinamento della politica economica e monetaria nell'ambito del quadro istituzionale vigente, fissando l'avvio di tale prima fase dal 1° luglio 1990;

⁸Si ricorda che il Primo Ministro e Ministro delle finanze lussemburghese, Pierre Werner, a seguito della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'Aia, del 1° e 2 dicembre 1969, fu chiamato a presiedere un gruppo di lavoro che presentò i propri risultati alla riunione dell'8 e 9 giugno 1970 del Consiglio il quale, successivamente, il 22 marzo 1971, adottò una risoluzione concernente la realizzazione, per tappe, dell'unione economica e monetaria nella Comunità.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

l'approvazione di un nuovo Trattato con l'avvio della fase transitoria; la fissazione irrevocabile delle parità monetarie, il trasferimento dei necessari poteri alle istituzioni comuni destinate a gestire la politica monetaria nonché, infine, la sostituzione delle monete nazionali con una moneta unica.

Stante l'opposizione della Gran Bretagna, il Consiglio europeo di Strasburgo dell'8 e 9 dicembre 1989, giusto un mese dopo la caduta del muro di Berlino, prese a maggioranza la decisione di convocare una Conferenza intergovernativa (CIG) per le necessarie riforme dei Trattati, che si sarebbe dovuta riunire entro la fine del 1990, rilanciando contestualmente la dimensione sociale del processo d'integrazione, particolarmente cara a Delors e al Presidente francese François Mitterand, adottando la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. In proposito è utile ricordare, ai fini delle ulteriori riflessioni sviluppate nel presente saggio, la descrizione delle intenzioni di Delors ad opera di due autori quali Olivi e Santaniello (2005, 160): «Secondo Delors non si trattava solamente di realizzare un'opera di ingegneria istituzionale, ma di fare in modo che le istituzioni di una futura Federazione dei Dodici rispettassero gli equilibri propri ad un federalismo umano e moderno che occorreva difendere dalle degenerazioni».

La caduta del muro di Berlino, il 9 novembre 1989, ha innescato una serie di processi che a loro volta hanno impresso una travolgente accelerazione, compatibilmente con i tempi delle conferenze intergovernative, alla revisione dei Trattati.

Pochi giorni dopo, già il 28 novembre, Kohl presentava al Bundestag un piano in dieci punti per la riunificazione tedesca, che, come rilevato da D'Ottavio (2012, 416), avrebbe indignato gli alleati europei solo per il fatto di essere stato elaborato senza preavviso, in quanto nei fatti ribadiva la



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

necessità di non disgiungere il processo d'avvicinamento tra le due Germanie dal processo d'integrazione europea. Kohl era consapevole, da un lato, di dover cogliere un'opportunità inaspettata e che apparteneva a una missione storica della Germania federale e, dall'altro, del rischio del coagularsi su tale progetto dell'ostilità da parte di tutti gli interlocutori: l'Unione sovietica, che vedeva sgretolarsi il Patto di Varsavia; gli Stati Uniti, che temevano i possibili riflessi dell'unificazione tedesca sulla NATO (ove il prezzo fosse stato la neutralizzazione della Germania, sul modello di quanto era avvenuto in Austria) e, soprattutto, i timori degli alleati europei che, col riproporsi di una superpotenza tedesca al centro dell'Europa, vedevano ripresentarsi i fantasmi delle due guerre mondiali.

Nell'intervista rilasciata a Luis Doncel (2014) Kohl afferma che, nel corso di una visita a Dresda, poche settimane dopo la caduta del muro, il 19 dicembre 1989, in occasione di un incontro con Hans Modrow, il *premier* della DDR, si rese conto dalla folla oceanica che l'aveva accolto all'arrivo in Germania orientale che il processo di unificazione tedesca sarebbe stato più rapido di quanto chiunque si fosse aspettato.

Di fronte alla prospettiva della riunificazione tedesca Mitterand, per cercare di ostacolarla, dando il senso della debolezza della coesione europea, il 6 dicembre si recò precipitosamente da Gorbačëv e poi nell'ormai morente Repubblica Democratica Tedesca. Riporta D'Ottavio (2012, 413-414) che, in una colazione a Parigi con la Thatcher, il 20 gennaio del 1990, emerse addirittura il timore che la nuova Germania potesse divenire territorialmente più vasta di quella di Hitler. È nota, poi, l'avversità manifestata, tra gli altri, da Andreotti, all'epoca Presidente del Consiglio, circa la riunificazione tedesca.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Al riguardo si consideri che l'unico organismo europeo competente all'epoca in materia di difesa e sicurezza, l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), era sorto, in origine, con la precisa funzione di controllo in funzione antitedesca⁹; solo gradualmente aveva mutato fisionomia per divenire la componente specializzata sui temi della sicurezza e della difesa nell'ambito dell'architettura istituzionale europea, dopo il fallimento della Comunità europea di difesa, nel 1954. Vi era dunque chiaramente il rischio di una profonda frattura europea, se non di una regressione al clima d'inizio secolo.

Coscienti di tali difficoltà, Kohl e Genscher si preoccuparono di rassicurare sia gli alleati americani, circa la permanenza della Germania nella NATO, sia i *partner* europei, circa il perdurante impegno per il processo d'integrazione europea. Nota è l'affermazione di Kohl di non voler germanizzare l'Europa, ma europeizzare la Germania e ancorarla all'Europa affinché si potessero dissolvere le tante riserve sull'unificazione.

Il 18 marzo 1990 si tennero le prime elezioni libere in Germania orientale, che furono vinte dal Partito cristiano-democratico di Lothar de

⁹ Al riguardo si ricorda che il Trattato firmato da Gran Bretagna e Francia a Dunkerque, località evidentemente non casuale, il 4 marzo 1947, costituì un'intesa chiaramente in chiave anti-tedesca, come denotano i riferimenti dell'accordo medesimo all'esigenza di premunirsi contro l'eventuale rinascita di una politica tedesca di aggressione. Il Trattato di Dunkerque fu ampliato, sia sotto il profilo della composizione sia dei contenuti, con il Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948, oltre che da Gran Bretagna e Francia, da Belgio, Olanda e Lussemburgo - divenendo un primo embrione di quella cooperazione europea in materia di difesa che si evolverà nell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) con la firma degli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 e l'adesione di Germania e Italia - conservando, tuttavia, una fisionomia anti-tedesca, recando, tra l'altro, nel preambolo l'impegno delle Parti firmatarie «a prendere le misure ritenute necessarie in caso di ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania». Tale preambolo fu poi modificato con i citati accordi di Parigi del 1954.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Maizières, il quale formò un Governo di coalizione che si pronunciò in favore dell'unificazione tedesca nonché della partecipazione all'Alleanza Atlantica e alla CEE. Il 1° luglio entrò in vigore l'unione economica e monetaria, nel cui ambito Kohl impose, nonostante l'opposizione della Bundesbank, la parità del marco con la Germania Est; il 16 luglio il cancelliere tedesco acquisì il benestare di Gorbačëv sull'appartenenza della Germania unita alla NATO, passo che risolse ogni problema con gli Stati Uniti; il 31 agosto fu firmato il Trattato di unificazione tra le due Germanie, il 12 settembre gli Stati vincitori della seconda guerra mondiale firmarono a Mosca il Trattato che riconosceva piena sovranità alla Germania riunificata, ratificato il 20 settembre dai due Parlamenti tedeschi, e il 3 ottobre 1990 veniva infine celebrata con una festa nazionale la riunificazione tedesca.

Venuta meno la prospettiva d'impedire la riunificazione tedesca la Francia di Mitterand optò per una rapida ripresa del processo di integrazione politica ed economica dell'Europa, ottenendo delle garanzie sull'impegno tedesco nello stesso senso da Kohl, con l'adozione di un'iniziativa congiunta, alla vigilia del Consiglio europeo di Dublino dell'aprile del 1990, volta a sollecitare una nuova CIG sull'unione politica.

Con il Consiglio europeo di Roma del 14 e 15 dicembre si aprirono quindi formalmente, sotto la presidenza di turno italiana – i cui lavori furono preparati dal Presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, il Ministro degli affari esteri, Gianni De Michelis, e il Ministro del tesoro, Guido Carli – le due Conferenze intergovernative rispettivamente dedicate all'unione politica, scaturita dal vertice di Dublino, e all'unione economica e monetaria, prefigurata nel citato rapporto Delors. Aresu (2011, 46-47) segnala al riguardo, richiamando le memorie del ministro Carli, come nell'adesione italiana all'UEM abbia giocato anche la ricerca di un vincolo esterno che



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

imponesse all'Italia un'apertura alle regole di mercato – e, quindi, anche una conseguente modernizzazione dell'economia – che difficilmente un Paese così impregnato di corporativismo avrebbe potuto autoimporsi, così come, per Follini (2011, 58), la classe dirigente italiana, adusa a governare attraverso il debito, avrebbe volontariamente assunto gli obblighi derivanti da vincoli esterni per imboccare decisamente il sentiero del rigore.

Per evidenziare il ruolo che allora ricoprì l'Italia nella definizione del nuovo quadro istituzionale può essere utile ricordare che, oltre alla guida esercitata a livello ministeriale dalle citate figure, sia per il prestigio di cui godevano a livello europeo, sia per il ruolo che spettava all'Italia come Presidenza di turno, si tenne un'importante e originale iniziativa parlamentare. Pochi giorni prima del Consiglio europeo il Parlamento italiano ospitò infatti, dal 27 al 30 novembre 1990, sulla base di un'iniziativa lanciata dal Presidente Mitterand il 25 ottobre 1989 e fatta propria dal Parlamento europeo e da Camera e Senato, una Conferenza dei Parlamenti dei 12 Paesi membri della Comunità e del Parlamento europeo, cosiddette "Assise europee", sull'«Avvenire dell'Europa». Tale Conferenza, di cui è rimasta traccia in uno degli allegati al Trattato di Maastricht, si chiuse con l'adozione di una Dichiarazione con forte impronta federalista destinata, come segnala Guizzi (2015, 38-39), a costituire «una sorta di "contrappeso" interparlamentare nei confronti delle iniziative intergovernative».

Sebbene il Trattato di Maastricht sia sovente evocato per l'istituzione della moneta unica, ivi prevista, è opportuno tener conto della sua rilevanza anche per i risultati conseguiti nell'ambito della Conferenza intergovernativa sull'unione politica. In proposito si rileva, nell'ambito della cornice unitaria costituita dalla creazione dell'Unione europea, l'introduzione, a fianco del tradizionale pilastro comunitario, del pilastro relativo alla cooperazione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

negli affari interni e giudiziari e di quello dedicato alla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Lo sviluppo di quest'ultima fu favorita pure dalla consapevolezza della debolezza europea di fronte alla guerra del Golfo divampata con l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, il 2 agosto 1990, nonché dalla necessità di impostare una strategia europea prima di fronte allo sfaldarsi del Patto di Varsavia e, dopo, a seguito del fallito colpo di Stato del 19 agosto 1991, dell'Unione Sovietica.

Nel quadro delle trattative sull'unione politica occorre trovare un compromesso tra i fautori della linea, per così dire, "federalista", che in quel momento includeva la Germania riunita e la Francia desiderosa di vincolarla alla costruzione europea, i Paesi decisamente contrari a tale prospettiva, come Gran Bretagna e Danimarca, e i Paesi europeisti ma più cauti, in quanto attenti a non allentare i legami con gli Stati Uniti, come Italia e Paesi Bassi. Il compromesso fu trovato nel titolo V del Trattato, recante le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e i protocolli collegati, prefigurando, tra l'altro, all'art. J.4, una PESC comprendente «tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune».

In particolare veniva individuato nell'UEO, chiamato ad elaborare e a porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa, l'organismo di raccordo con la NATO. A tal fine la Dichiarazione sull'UEO allegata al Trattato precisava che tale organizzazione «si svilupperà come componente di difesa dell'Unione europea e come strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica. A tal fine essa formulerà una politica di difesa comune europea e vigilerà alla sua concreta realizzazione attraverso l'ulteriore sviluppo del suo ruolo operati-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

vo» mentre una seconda Dichiarazione degli Stati membri dell'UEO invitava ad aderire a tale istituzione tutti gli altri Stati membri dell'Unione e a parteciparvi come membri associati tutti gli altri Stati europei della NATO.

Anche il terzo pilastro, rappresentato dal Titolo VI del Trattato, recante disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, necessario corollario del principio già affermato della libera circolazione delle persone, costituiva un grosso risultato politico ampliando le competenze dell'Unione a materie quasi mai affrontate in precedenza, quali la cooperazione di polizia (veniva prefigurato un Ufficio europeo di polizia, EUROPOL) e nel campo del diritto civile e penale.

A proposito del pilastro comunitario, che includeva l'UEM, e di altri aspetti istituzionali, si segnala l'introduzione del principio di sussidiarietà e della nozione di cittadinanza europea, nonché l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo in materia legislativa, con la procedura di codecisione, di bilancio e di investitura della Commissione.

2.2 Il quadro istituzionale definito dal Trattato Maastricht in materia di unione economica e monetaria

Per quanto concerne più specificamente l'unione economica e monetaria, il più elevato grado di integrazione, nonostante l'ostilità britannica e danese, era visto da molti Stati membri come un primo passo verso una ineluttabile prospettiva federale, di cui la moneta unica avrebbe costituito solo un'anticipazione, mentre la PESC e la cooperazione giudiziaria e negli affari interni mantenevano un carattere più tradizionalmente intergovernativo.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Da un punto di vista più strettamente economico, la Germania, a fronte di Paesi più sensibili per la coesione sociale, riusciva ad affermare apparentemente un'impostazione più marcatamente monetarista ottenendo: l'imposizione del divieto per l'istituenda Banca centrale europea (BCE) e per gli istituti nazionali che partecipano al Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di concedere scoperti di conto o altre facilitazioni creditizie agli Stati membri o ad altri enti pubblici nonché di acquistare direttamente titoli di debito pubblici (art. 104); il divieto di forme di accesso privilegiato al credito per gli Stati membri o altri enti pubblici (art. 104 A); l'esclusione che la Comunità si potesse far carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali o da altri enti pubblici (art. 104 B); nonché, soprattutto, l'individuazione, come obiettivo principale del SEBC, del mantenimento della stabilità dei prezzi (art. 105) e, solo in via subordinata, il sostegno delle più generali politiche economiche nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli altri obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato. Tra questi, si ricorda, figuravano anche «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

Per qualificare come monetarista, *stricto iure*, tale impostazione basta guardare ad un Paese, quale gli Stati Uniti, non certo noto per la preferenza per politiche di tipo dirigista, dove il *Federal Reserve Act*, alla Section 2A, contempla tra gli obiettivi dell'azione del *Board of Governors* (l'organo



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

assimilabile alla nostra SEBC): «the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates»¹⁰.

Per altro verso occorre valutare che solo una forte garanzia sulla creazione di un sistema monetario idoneo ad assicurare il controllo dei prezzi avrebbe potuto indurre il popolo tedesco – fortemente condizionato, nella sua coscienza collettiva, dalla correlazione percepita, a torto o a ragione, tra l’iperinflazione che connotò il crepuscolo della Repubblica di Weimar e l’ascesa di Hitler – a rinunciare al marco. In proposito occorre tuttavia considerare che, senza una guida improntata ad una visione sinceramente europeista come quella di Helmut Kohl, la Germania, una volta riunita, non avrebbe avuto difficoltà a creare un’area del marco nel centro dell’Europa ben più vasta dello *Zollverein* del 1834, un’unione doganale che gettò le premesse per l’affermazione dell’egemonia prussiana fra gli Stati tedeschi nella prima metà del XIX secolo. Ove invece la creazione della moneta unica fosse stata funzionale a un progetto egemonico, «monetizzare l’“europeizzazione” del marco», sarebbe stato logico, come rileva D’Ottavio (2012, 415), un atteggiamento più cedevole nel quadro dei negoziati sull’unione economica e monetaria, senza mantenere le stesse rigorose condizioni poste prima della caduta del muro di Berlino.

In proposito si segnala che, secondo la teoria economica, un’area monetaria ottimale deve essere caratterizzata da: forti scambi commerciali; mobilità dei fattori di produzione; mercati finanziari integrati; coordinamento fiscale. Tali requisiti consentono di reagire ad eventuali *shock* asimmetrici che danneggino un settore o territorio specifico dell’area

¹⁰ Cfr. Federal Reserve Act, Section 2A. *Monetary policy objectives*, in <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

monetaria attraverso la mobilità dei fattori stessi ovvero meccanismi redistributivi propri della politica fiscale. Evidentemente gli Stati membri dell'UE non costituivano un'area valutaria ottimale (Tortola e Vai, 2015, 11) sia per la scarsa mobilità dei lavoratori – pur essendo ridotte le barriere normative permanevano differenze linguistiche, culturali, formative e di altro genere – ma, soprattutto, all'epoca, come ora, era inesistente una vera politica comune, nonché risultava limitato, rispetto a oggi, il coordinamento delle politiche fiscali nazionali. Peraltro affermano comprensibilmente Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 278-279) che «i teorici dell'area monetaria ottimale fanno riferimento, appunto, a condizioni “ottimali”, mentre i politici devono operare secondo la logica del “possibile” e dell’“opportuno” in relazione alle condizioni storiche concrete».

Non appare poi inverosimile quanto affermano Baldwin e Wyplosz (2015, 343) che la Germania pensava di avviare la moneta unica con un nucleo di Stati molto più ristretto, di cui non dovevano far parte Paesi meno omogenei dal punto di vista delle finanze pubbliche e della cultura dei prezzi stabili: Grecia, Italia, Portogallo e Spagna; Paesi che, notano gli stessi autori, guarda caso sono stati maggiormente investiti dalla crisi del debito pubblico iniziata nel 2009.

Come dianzi premesso, inoltre, l'impostazione “monetarista” imposta dalla Germania era parzialmente mitigata da un'ampia fase transitoria che, si riteneva, avrebbe dovuto assicurare la convergenza prima dell'adozione di una moneta comune tra Stati caratterizzati da oggettive distanze in termini di produttività, di livelli di reddito e di salute delle finanze pubbliche.

Venivano inoltre potenziati gli strumenti strutturali, ritenuti atti ad assecondare la convergenza durante la suddetta fase transitoria. In particolare, con abile mossa diplomatica, i tre Paesi di più recente adesione, Gre-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

cia, Portogallo e Spagna, ottenevano l'istituzione di un nuovo strumento, il Fondo di coesione (art. 130 D), che si aggiungeva ai Fondi strutturali esistenti (Fondo regionale, Fondo agricolo e Fondo sociale), da istituirsi entro il 1993 e destinato a finanziare progetti in materia di ambiente e infrastrutture dei trasporti. A differenza del Fondo regionale, destinato alle aree infrastatali con un reddito inferiore alla media, il Fondo di coesione veniva destinato ad assistere gli Stati membri con un reddito medio nazionale inferiore al 90 per cento di quello medio comunitario, escludendo pertanto l'Italia, che pur avendo regioni con reddito piuttosto basso, registra un reddito medio nazionale superiore alla media europea.

Col senno di poi va riscontrato un eccessivo ottimismo, inoltre, sulla previsione che stabilità dei prezzi e valuta comune avrebbero ulteriormente contribuito alla convergenza dei Paesi con meno produttività. Tale aspettativa era forse legittima in una fase di crescita globale, la quale andava purtroppo a esaurirsi; la storia avrebbe dimostrato che, in presenza di una situazione di recessione, le distanze si sarebbero gravemente accentuate.

Il Trattato contemplava dunque la realizzazione dell'unione economica e monetaria in tre fasi. La prima, apertasi dal 1° luglio 1990, prevedeva il completamento della liberalizzazione dei movimenti di capitale e l'avvio del processo di convergenza delle politiche economiche. La seconda avrebbe dovuto aprirsi dal 1° gennaio 1994, data entro la quale doveva essere creato l'Istituto monetario europeo (IME), progenitore della BCE, destinato a preparare il passaggio alla terza fase attraverso il rafforzamento del coordinamento tra le Banche centrali nazionali e delle politiche monetarie, la sorveglianza sul funzionamento dello SME e dell'ECU e la preparazione di norme, procedure e strumenti per attuare la politica monetaria unica. La terza fase doveva essere avviata dal 1°



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

gennaio 1997 e comunque entro il 1° gennaio 1999, con la trasformazione dell'IME nella BCE e la costituzione del SEBC, composto dalla BCE e dalle Banche centrali nazionali, in vista della sostituzione delle monete nazionali, dopo un periodo di doppia circolazione, con la moneta unica.

Per passare alla terza fase ogni Paese partecipante avrebbe dovuto rispettare 5 parametri di convergenza: deficit non superiore al 3% del PIL; debito non superiore al 60% del PIL; inflazione non superiore dell'1,5% della media di quella dei tre Paesi più virtuosi; tassi d'interesse a lungo termine non superiori del 2% della media di quelli dei tre paesi più virtuosi; appartenenza alla banda stretta del meccanismo di cambio dello SME per almeno due anni. Due Protocolli allegati prevedevano rispettivamente che Gran Bretagna e Danimarca non avrebbero partecipato alla terza fase salvo loro opzione in senso contrario.

Oltre ai vincoli e agli obiettivi anzidetti, le norme del Trattato di cui al Titolo VI, sulla politica economica e monetaria, e ai correlati protocolli erano volte ad assicurare l'indipendenza della BCE e del SEBC dai Governi, dalle istituzioni dell'Unione e da qualunque altra istituzione.

A fronte delle stringenti disposizioni sulla politica monetaria la politica fiscale restava di competenza nazionale – con ciò contravvenendo alla teoria sull'area valutaria ottimale – venendo prevista, dall'art. 99, la sola armonizzazione delle imposte indirette «nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». Tale armonizzazione, per giunta, sarebbe stata disciplinata con disposizioni approvate all'unanimità, con la mera consultazione del Parlamento europeo.

Il coordinamento delle politiche economiche di cui all'art. 103 si sostanziava pertanto in un sistema di sorveglianza multilaterale basato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sull'adozione di raccomandazioni del Consiglio, su iniziativa della Commissione, a maggioranza qualificata, sia in ordine agli indirizzi di massima da seguire, sia per richiamare gli Stati le cui politiche non fossero coerenti con quegli indirizzi. Ai sensi dell'articolo 104 C, inoltre, ad uno Stato che non rispettasse i requisiti inerenti al deficit o al debito pubblico poteva essere imposto un deposito infruttifero ovvero inflitta un'ammenda con decisione presa dal Consiglio alla maggioranza di due terzi, su raccomandazione della Commissione.

Ulteriori disposizioni sui parametri di riferimento e le procedure da seguire venivano indicate nei due protocolli rispettivamente concernenti la procedura per i disavanzi eccessivi e i criteri di convergenza di cui all'art. 109 J. Tali meccanismi non contemplavano alcun coinvolgimento del Parlamento europeo nella fase decisionale ma un mero diritto d'informazione. Il ruolo del Parlamento veniva tuttavia parzialmente recuperato in sede di definizione della normativa quadro essendo previsto il suo parere conforme per la modifica del Protocollo sullo Statuto del SEBC e della BCE (art. 41 del Protocollo medesimo), la sua consultazione per gli atti complementari previsti dal medesimo statuto (art. 42 del protocollo), nonché per la modifica del Protocollo sui disavanzi eccessivi (art. 104 C, paragrafo 14, del Trattato sulla Comunità europea) e del Protocollo sui criteri di convergenza (art. 6 del protocollo medesimo). Ai sensi dell'art. 109 J il Parlamento, inoltre, doveva essere consultato anche sul passaggio alla terza fase dell'UEM.

2.3. Dal Trattato Amsterdam al Trattato Lisbona



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, ha introdotto significative innovazioni in materia di diritti fondamentali, come d'altro canto, ha rafforzato i poteri del Parlamento europeo e sviluppato le norme relative alla PESC e alla cooperazione giudiziaria e negli affari interni ma non ha inciso sulle norme relative all'UEM. Indirettamente si può correlare all'UEM l'inserimento nel Trattato sull'Unione europea del nuovo Titolo VI *bis*, recante disposizioni su una cooperazione rafforzata. Come noto, la cooperazione rafforzata consente ad un gruppo che rappresenti almeno la maggioranza degli Stati membri di costituire un ambito di cooperazione più avanzato rispetto all'insieme dei Paesi che aderiscono all'UE a condizione che agli Stati membri non partecipanti sia sempre consentito di aderirvi in un secondo momento; in tal senso la terza fase dell'UEM, sebbene disciplinata da disposizioni diverse da quelle genericamente applicabili a tale istituto, costituisce uno dei primi esempi, e forse il più significativo, di cooperazione rafforzata.

Al riguardo occorre tuttavia precisare che la firma del Trattato di Amsterdam era stata preceduta dall'adozione del Patto di stabilità e crescita costituito dalla risoluzione sulla stabilità, adottata in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam il 17 giugno 1997, e da due regolamenti (1466/97¹¹ e 1467/97¹²) adottati il 7 luglio 1997, rispettivamente concer-

¹¹ Regolamento (CE) n. 1466/97 del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=IT> (consultato l'8 giugno 2016).

¹² Regolamento (CE) N. 1467/97 del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in <http://eur->



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

menti il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, delle politiche economiche (e del relativo coordinamento) e l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Tali atti precisavano le procedure applicabili alla sorveglianza multilaterale e l'entità delle sanzioni in caso di disavanzo eccessivo, eliminando sostanzialmente i margini di flessibilità e di valutazione politica previsti dalle norme originarie del Trattato. In occasione del Consiglio europeo di Amsterdam era stata adottata anche una risoluzione sull'istituzione di un meccanismo di cambio nella terza fase dell'unione economica e monetaria, la quale, tuttavia, tecnicamente non faceva parte del Patto di stabilità e crescita.

Nella stessa occasione la Francia, guidata dalla nuova maggioranza socialista dell'Assemblea Nazionale, al fine di compensare i controlli e le sanzioni introdotti dal Trattato di Maastricht per assicurare la disciplina di bilancio e testé rafforzati, si era adoperata per introdurre regole analoghe a quelle inerenti l'UEM per sviluppare una strategia comune contro la disoccupazione, iniziativa che incontrò una forte ostilità della Germania, dove le interminabili spese per l'integrazione dei Länder orientali e l'antagonismo tra il cancelliere Kohl e il Ministro delle finanze bavarese Weigel avevano raffreddato l'entusiasmo europeista dei tempi di Maastricht. Il compromesso frutto di tale iniziativa era stato l'introduzione del nuovo Titolo VI *bis* della parte terza del Trattato sulla Comunità europea in discussione, specificamente dedicato all'occupazione, e nell'adozione ad Amsterdam di una risoluzione su crescita e occupazione, la quale non

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20050727:IT:PDF
(consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

veniva peraltro a costituire parte del patto su crescita e occupazione. La risoluzione e il nuovo titolo introdotto nel Trattato facevano essenzialmente perno sulle politiche dell'offerta, esortando lo scambio tra gli Stati membri delle migliori prassi, evidenziando la connessione tra competitività e occupazione ed esortando gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti (BEI), a sostenere iniziative nel campo dell'innovazione tecnologica, delle piccole e medie imprese, delle grandi reti, dell'istruzione e della formazione. Il nuovo titolo VI *bis* introduceva anche un meccanismo basato sull'adozione di orientamenti a livello europeo, di verifiche e di eventuali raccomandazioni rivolte agli Stati per esaminare ogni anno la situazione dell'occupazione, che somigliava molto alla sorveglianza multilaterale prevista nell'ambito dell'UEM ma che si distingueva da quest'ultima per il fatto di non essere correlato a un sistema sanzionatorio né a risorse significative.

Con la storica riunione del Consiglio a livello di Capi di Stato e di Governo, del 3 maggio 1998, fu stabilito che 11 Stati membri soddisfacevano i criteri necessari per l'adozione dell'euro, a partire dal 1° gennaio 1999, data dalla quale decorreva il periodo transitorio che si chiuse il 1° gennaio 2002.

Si è già detto dell'esito negativo del Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004 per via dei *referendum* francese e olandese. Guizzi (2015, 655) ci ricorda, invece, che tra il 2004 e il 2005 fu proprio la Germania ad adoperarsi per un'attenuazione delle regole stringenti del Patto di stabilità e crescita che essa aveva sostenuto nel 1997 e che ora rischiavano di farle infliggere una sanzione per disavanzo eccessivo; si arrivò così, sulla base della relazione su «Rafforzare la *governance* economica e chiarire l'implementazione del Patto di Stabilità e di Crescita», presentata il 3 settembre 2004 dalla Commissione, alla modifica dei citati regolamenti



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

1466/97 e 1467/97 con i regolamenti n. 1055/2005¹³ e n. 1056/2005¹⁴, del 27 giugno 2005. Le modificazioni ripristinavano un minimo di flessibilità nella valutazione degli scostamenti delle politiche economiche degli Stati membri, introducendo più articolati criteri di analisi degli effetti del ciclo economico, di situazioni prossime alla recessione, di prolungati periodi di bassa crescita ovvero di percorsi coerenti, sebbene estesi nel tempo, di rientro nei parametri richiesti.

Nel Trattato di Lisbona non si riscontrano modifiche particolarmente significative inerenti alla politica monetaria salvo l'introduzione, al Titolo VII della Parte terza del TFUE, di disposizioni di coordinamento – come la soppressione della disciplina della fase transitoria – e la formalizzazione dell'eurogruppo riconoscendogli, tra l'altro, la facoltà di adottare misure volte a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio (art. 136) e a garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale (art. 138), nonché prevedendo l'elezione del Presidente dell'eurogruppo per un mandato di due anni e mezzo (Protocollo n. 14 sull'eurogruppo). Altre modifiche inerenti la politica monetaria riguardano il riconoscimento di un ruolo più incisivo alla Commissione nella sor-

¹³ Regolamento (CE) n. 1055/2005 del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/documenti_programmatici/PdS_Regolamento_n.1055-05.pdf (consultato l'8 giugno 2016).

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1056/2005 del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1056&from=IT> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

veglanza multilaterale, che può rivolgere avvertimenti o pareri agli Stati membri senza dover più attendere preventivamente una votazione in tal senso dal Consiglio (artt. 121, par. 4, e 126, par. 5). Si registra invece un indebolimento dei poteri del Parlamento europeo, circa l'affidamento alla BCE di compiti di vigilanza prudenziale, che prima era chiamato ad esprimere un parere conforme e ora viene semplicemente consultato (art. 127, par. 6). Tale modifica è peraltro compensata dall'applicazione della procedura legislativa ordinaria alle regole sulle modalità di svolgimento della sorveglianza multilaterale ai fini del coordinamento delle politiche economiche (art. 121, par. 6), laddove in precedenza il Consiglio poteva respingere all'unanimità gli eventuali emendamenti del Parlamento.

2.4. Le crisi finanziarie e l'introduzione di strumenti straordinari per farvi fronte

Quando l'euro fu lanciato, nel gennaio del 1999, l'inflazione nei Paesi interessati era piuttosto bassa, anche per via degli sforzi intrapresi per rispondere ai citati requisiti, e il tasso di crescita delle economie induceva all'ottimismo, anche se vi erano economie nazionali che crescevano più lentamente.

Con lo scoppio della bolla azionaria delle aziende della *Information Technology*, la crisi dei prezzi petroliferi del 2000 (un rialzo del 45% dei prezzi dovuto ad una riduzione dell'offerta dell'OPEC) e gli effetti depressivi sull'economia mondiale dell'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001, i tassi di crescita dell'area euro hanno iniziato a rallentare e gli Stati aderenti hanno dovuto porre in essere politiche nazionali



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

anticicliche che li hanno portati a sfiorare in numerosi casi il limite al disavanzo pubblico fissato da Maastricht del 3% del PIL. Peraltro i parametri economici scelti a Maastricht e confermati al momento dell'adozione del patto di stabilità e crescita (PSC) si basavano su previsioni di una crescita media del 3%, ben lontane dalla situazione che si andava presentando nel nuovo secolo.

Di fronte a tali difficoltà si è acuito il confronto tra i Paesi che ritenevano un basso indebitamento un presupposto del rilancio della crescita e, quindi, premevano per un irrigidimento dei vincoli alla finanza pubblica e quelli, invece, che ritenevano indispensabile una politica anticiclica per risollevare le rispettive economie e, dunque, richiedevano di aumentare i margini di flessibilità nella gestione del PSC.

Un primo compromesso tra tali posizioni fu raggiunto con i citati interventi del 2005 che, rispetto agli automatismi imposti dai regolamenti del 1997, ripristinavano uno spazio di valutazione politica più coerente con lo spirito del Trattato di Maastricht. Tale compromesso non fu raggiunto facilmente e in modo indolore. Gli automatismi previsti dai regolamenti del 1997 avevano infatti costretto la Commissione europea, nel novembre 2003, a raccomandare l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di Francia e Germania, stante lo sfioramento del limite massimo con un deficit, entrambe, di circa il 3,7% del PIL, nonostante gli impegni in senso contrario dei Governi dei due Paesi. Il Consiglio, a maggioranza qualificata, dato anche il peso politico dei due "imputati", decise di sospendere la procedura per disavanzo eccessivo, che avrebbe condotto all'adozione di sanzioni contro i due più grandi Stati membri. La Commissione, tuttavia, essendo legata al rispetto dei regolamenti del 1997, che non lasciavano margini discrezionali, fece ri-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

corso alla Corte di giustizia, la quale dichiarò l'illegittimità della decisione di sospensione del Consiglio¹⁵. Le sanzioni, tuttavia, non furono inflitte perché, nel frattempo, i conti pubblici di Francia e Germania erano migliorati ma tale vicenda, tuttavia, indusse la maggioranza degli Stati membri a rivedere le regole applicative del Trattato di Maastricht nel senso anzidetto di una maggiore flessibilità.

Ma la crisi dei c.d. *subprime* era destinata a mettere a dura prova il sistema della moneta unica. La crisi, originatasi nel 2007¹⁶ negli Stati Uniti per le sofferenze bancarie legate all'insolvenza dei mutui e al possesso di titoli "tossici" (il deprezzamento, cioè, dei loro portafogli per il fatto di possedere titoli derivati dalla cartolarizzazione di mutui insoluti e prestiti a rischio), si è rapidamente propagata in Europa mentre l'impennata del prezzo del petrolio negli stessi anni - per via dell'aumento della domanda mondiale in costanza dei livelli di offerta - si è riflesso in modo differenziato nei vari Paesi, in base alla loro dipendenza dalle importazioni di idrocarburi.

La crisi finanziaria, in Europa, si è trasferita all'economia reale determinando una fase di recessione con effetti più o meno gravi nei vari

¹⁵ Cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2004, causa C-27/04, in <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db64a1b95023324195a3fad3b6a3c7acba.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTch90?text=&docid=49386&pageIndex=0&doclang=IT&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=52833> (consultato l'8 giugno 2016).

¹⁶ Tale crisi, a sua volta, trae origine dall'abrogazione, nel 1999, del Glass-Steagall Act - che, in risposta alla crisi del 1929, dal 1933 imponeva la separazione tra attività bancaria commerciale e d'investimento - e dalla deregolamentazione del *trading* dei derivati e dei Credit default swap (CDS) - tra l'altro, con il Commodity Futures Modernization Act del 2000, che li sottraeva al controllo dell'autorità di vigilanza bancaria americana (SEC) - e dal massiccio ricorso alla cartolarizzazione dei titoli obbligazionari.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Paesi aderenti alla moneta unica, che hanno ulteriormente ampliato i divari interni all'area dell'euro.

In primo luogo i Paesi con il debito più elevato, tra cui l'Italia, sovente non hanno approfittato della riduzione dei tassi conseguente all'adozione dell'euro per tagliare il debito stesso, cosicché, arrivata la crisi, hanno avuto disponibili meno risorse per svolgere delle politiche anticicliche (politiche sociali e rilancio degli investimenti). Ricordano Baldwin e Wyplosz (2015, 415), ad esempio, che, all'epoca del trattato di Maastricht, l'Italia spendeva per interessi circa il 12% del PIL. La riduzione dei tassi d'interesse conseguente al processo di convergenza, prima, e all'introduzione dell'euro, dopo il 2001, ha consentito una riduzione di tali oneri dell'ordine del 60% ma tali risparmi, corrispondenti a circa il 7,5% del PIL, non essendo stati utilizzati in questi anni per ridurre il debito, si sono trasformati in nuova spesa pubblica, che ha infine determinato un'ulteriore crescita del debito, che infatti ha raggiunto il 135,2% del PIL.

In secondo luogo, in presenza di una moneta comune, non sono possibili svalutazioni competitive (peraltro limitate anche in regime di cambi fissi o semi fissi, come nel sistema monetario europeo; l'Italia, infatti, dovette uscirne per rientrarvi solo nel 1996, alla vigilia della decisione sugli Stati da ammettere nell'euro) e il traino dell'economia, nel lungo termine e al netto delle politiche anticicliche, si basa esclusivamente sulla competitività.

In terzo luogo l'enorme disponibilità di credito in Europa, prima della crisi, ha favorito l'indebitamento di famiglie e banche con la creazione, in alcuni Paesi, di una bolla immobiliare che, una volta scoppiata, ha prodotto conseguenze finanziarie e sociali negative aggiuntive, come la crisi delle famiglie indebitate, dell'industria edilizia – che si caratterizza per essere *labour intensive* – e degli istituti creditori.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In quarto luogo il boom creditizio ha alimentato un apparente benessere con una crescita temporanea delle entrate fiscali cui si è immediatamente adeguata la spesa pubblica, ma con effetti permanenti, determinandosi, all'atto della crisi e della contrazione di quelle maggiori entrate fiscali temporanee, degli ulteriori fattori di squilibrio dei conti pubblici.

Uno degli effetti più marcati della crisi è stata la maggiore prudenza degli investitori, che hanno iniziato a diffidare dei titoli pubblici emessi dagli Stati con struttura finanziaria meno solida e, in particolare, con il debito pubblico più elevato. Tale maggiore prudenza si è tradotta, in termini finanziari, nella richiesta di interessi straordinariamente più elevati per l'acquisto dei titoli emessi da quei Paesi, con la conseguente crescita dello *spread*, del divario, cioè, tra gli interessi pagati agli Stati più virtuosi e gli altri, e della frammentazione nel mercato del debito sovrano. L'onere per il debito pagato dai Paesi finanziariamente più deboli è divenuto tale da far temere un loro *default*, rischio che ha determinato ulteriori effetti finanziari negativi innescati dalla speculazione finanziaria internazionale che scommetteva sul possibile crollo dell'euro.

Inoltre, la crisi internazionale dei derivati, unita al crollo dei prezzi degli investimenti immobiliari in Europa e all'insolvenza da parte dei debitori privati, ha portato a una crisi delle banche europee dovuta, da un lato, al deterioramento del loro patrimonio – per via del possesso dei citati titoli deteriorati e di immobili deprezzati – e, dall'altro, dall'insolvenza di aziende e famiglie debitorie. L'intervento pubblico per il loro salvataggio ha comportato una situazione di crescente disavanzo e conseguente crescita del debito anche in Paesi che prima della crisi avevano conti relativamente in ordine come la Spagna e l'Irlanda.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

In Grecia, in particolare, nel 2007 si registrava un debito molto elevato, pari al 105% del PIL, ma non molto dissimile da quello degli anni precedenti. Ancora nel 2005, ci ricordano Baldwin e Wyplosz (2015, 308-309), il *rating* del debito greco era AA a fronte di un *rating* per la Germania di AAA. Il graduale peggioramento del *rating* della Grecia portò ad una progressiva crescita degli oneri per interessi pagati dal Governo greco man mano che i tassi di interesse, fino al 2007 non dissimili da quelli tedeschi, iniziarono a divaricarsi. I conti pubblici della Grecia peggioravano, disegnando una situazione reale e finanziaria ben più articolata, perché, a fronte della crescita della spesa pubblica per interessi diminuivano le entrate fiscali. Queste, a loro volta, diminuivano per gli effetti recessivi della crisi globale sul PIL greco in settori strategici per la Grecia quali l'industria del turismo e la cantieristica.

Nel 2008 si riscontrò una crescita del PIL inferiore alle attese e, nel 2009, si registrò uno sfioramento della fatidica soglia del 3% del deficit in rapporto al PIL, raggiungendo "improvvisamente" il deficit il livello del 12,5% in rapporto al PIL, a fronte del 3,7% stimato l'anno precedente; contestualmente, la speculazione sul rischio di insolvenza portava il costo della spesa per gli interessi a livelli senza precedenti, tali da far raggiungere a quello Stato un livello di debito in rapporto al PIL, nel 2010, pari al 140,2%. In realtà, il picco di deficit non era connesso solo alla crescita della spesa pubblica in rapporto ad un rallentamento del PIL ma anche ad una revisione del sistema statistico greco su pressione della Commissione europea¹⁷ e di Eurostat, l'organismo statistico dell'Unione europea, che ave-

¹⁷ Cfr. European Commission, *Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics*, Brussels, 8 gennaio 2010: il document può essere letto all'indirizzo



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

va riscontrato delle anomalie nei dati forniti dalla Grecia per gli anni precedenti. La revisione al rialzo dei deficit annunciati negli anni immediatamente precedenti aveva comportato, da una lato, un'esplosione del deficit e del debito della Grecia, che nel 2009 raggiunse il 127% del PIL, e, dall'altro, una crisi di credibilità sui mercati finanziari internazionali. Questi, temendo un'uscita della Grecia dall'euro o un suo fallimento, iniziarono a chiedere interessi esorbitanti (le agenzie specializzate avevano infatti abbassato il *rating* ai livelli minimi) e si temeva che il Paese venisse a trovarsi in condizioni di non poter onorare più il suo debito: nell'aprile del 2010 lo *spread* tra interessi greci e tedeschi superò i 1000¹⁸ punti base.

Occorre considerare ora che, nel quadro dei negoziati sulla riforma dei Trattati, era generalmente prevalsa una posizione volta ad impedire che degli squilibri finanziari di uno Stato dovessero farsene carico gli altri quale condizione per l'introduzione della moneta unica. Tale impostazione sta alla base degli articoli 124 e 125 del TFUE, che vietano, rispettivamente, l'accesso privilegiato degli Stati membri o di altri enti pubblici o delle imprese pubbliche alle istituzioni finanziarie e l'assunzione a carico da parte dell'Unione del debito di enti statali o altri enti pubblici. Tale rigida impostazione non aveva tuttavia considerato una crisi grave come quella dianzi descritta, che rischiava di determinare il fallimento di alcuni Stati con l'inevitabile propagarsi della crisi agli altri *partners*. Per evitare il contagio delle altre economie derivante da un

http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/c8523cfa-d3c1-4954-8ea1-64bb11e59b3a (consultato l'8 giugno 2016).

¹⁸ Reuters, *Greek/German bond yield spread more than 1,000 bps*, Wed Apr 28, 2010, in <http://www.reuters.com/article/markets-bonds-greece-idUSLDE63R0WU20100428> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

possibile fallimento della Grecia – contagio temuto, in particolare, dalla Germania, come ricordano Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 294) – e rispettare, nel contempo, il Trattato di Amsterdam, dovettero essere definiti una serie di strumenti emergenziali anche al di fuori dei Trattati.

Il 2 maggio 2010 i Paesi dell'euro decisero, in collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), un prestito salvataggio straordinario di 110 miliardi di euro (80 a carico degli Stati aderenti all'euro e 30 a carico del FMI) condizionato all'introduzione di misure di *austerità*, riforme strutturali e un piano di privatizzazioni, che sarebbero stati monitorati dalla cosiddetta Troika, composta dai rappresentanti della Commissione europea, della BCE e del FMI.

Nell'ECOFIN (riunione dei Ministri degli affari economici e finanziari dell'Unione) straordinario del 9 e 10 maggio successivi¹⁹, fu decisa la creazione di un Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM)²⁰, ai sensi dell'art. 122, paragrafo 2, del Trattato, che contempla un supporto finanziario in caso di gravi difficoltà per calamità naturali o circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato interessato. Venivano disposti interventi che riguardavano, oltre alla Grecia, anche il Portogallo e la Spagna ed eventuali altri Paesi in crisi e che prevedevano dei prestiti straordinari ai governi interessati in cambio di impegni volti

¹⁹ Cfr. Press Release, *Extraordinary Council meeting - Economic and Financial Affairs*, Brussels, 9/10 May 2010; il comunicato si legge all'indirizzo http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114324.pdf, (consultato l'8 giugno 2016).

²⁰ Istituito con regolamento (UE) N. 407/2010 dell'11 maggio 2010, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0004:IT:PDE>, (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ad introdurre riforme strutturali e a risanare le finanze pubbliche, sul modello di analoghi interventi che fino ad allora erano stati praticati dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) solo per Stati non euro. Consapevoli della drammaticità della situazione e dell'inadeguatezza delle somme rese disponibili in base al Trattato, gli Stati aderenti all'euro decisero tuttavia di ricorrere anche ad uno strumento esterno al diritto dell'Unione, avviando la creazione di uno "Strumento appositamente costituito" (SPV *special purpose vehicle*), ovvero il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (EFSF, dall'acronimo inglese), dotato di 440 miliardi di euro garantiti sulla base delle quote di partecipazione alla BCE e costituito, giuridicamente, come società anonima di diritto lussemburghese il 7 giugno 2010²¹. Alle risorse dell'EFSF si auspicava si aggiungessero altrettante risorse del FMI (in realtà furono circa 250 miliardi di euro quelle rese disponibili dal Fondo monetario, per una disponibilità complessiva per 750 miliardi di euro di crediti)²².

²¹ Cfr. Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, C – N° 1189, 8 juin 2010, in <http://www.etat.lu/memorial/2010/C/Pdf/c1189086.pdf>, (consultato l'8 giugno 2016).

²² Il 24 giugno 2010 il vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro decise di elevare le garanzie offerte all'EFSF a 780 miliardi di euro, con una sovracopertura del 165% dei prestiti erogabili pari a un tetto immutato di 440 miliardi di euro. Dopo l'entrata in vigore dell'accordo sull'ESM, il 27 settembre 2012, l'EFSF e l'ESM hanno attivato programmi in parallelo fino al 30 giugno 2013 (con interventi, oltre che in Grecia, in Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro), quando l'EFSF ha cessato di erogare nuovi prestiti, restando operativo solo per l'amministrazione dei rimborsi dei prestiti già erogati. Cfr. http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

2.5. L'introduzione di vincoli più stringenti ai bilanci nazionali e di un meccanismo permanente per la stabilità dell'eurozona, l'ESM

In una comunicazione del 12 maggio 2010²³ la Commissione europea evidenziava come la crisi economica globale avesse posto una sfida ai meccanismi allora vigenti per il coordinamento delle politiche economiche rivelandone la debolezza. La Commissione preannunciava quindi la presentazione di una serie di misure volte ad assicurare il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, con particolare attenzione a una più efficace applicazione dei criteri sul debito pubblico e all'introduzione di correlati meccanismi di incentivi e sanzioni, nonché di proposte volte alla creazione di un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi.

Il suddetto documento, volto ad aprire un dibattito sulla modifica delle regole del Patto di stabilità e crescita nel senso di una maggiore rigidità, riducendo quegli elementi di flessibilità introdotti con la citata riforma del 2005, veniva seguito, il 30 giugno 2010²⁴, da una nuova comunicazione con la quale la Commissione precisava il contenuto dei progetti di atti normativi che si accingeva a presentare e che avrebbero dato luogo al cosiddetto *six pack*.

Il pacchetto legislativo si componeva infatti di sei provvedimenti:

²³ European Commission, *Reinforcing economic policy coordination*, Brussels, 12.5.2010, in [http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf) (consultato l'8 giugno 2016).

²⁴ European Commission, *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, 30.6.2010, in http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- a) il regolamento di modifica della normativa alla base della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (regolamento 1466/97)²⁵, che mira ad assicurare che gli Stati membri dell'UE attuino politiche di bilancio prudenti nei periodi favorevoli al fine di costituire le necessarie riserve per i periodi sfavorevoli, introducendo il cosiddetto "semestre europeo" per il coordinamento delle politiche economiche;
- b) il regolamento di modifica della normativa alla base della parte correttiva del Patto di stabilità e crescita (regolamento 1467/97)²⁶, che prevede che l'andamento del debito venga trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo e che gli Stati membri il cui debito supera il 60% del PIL adottino misure per ridurlo annualmente ad un ritmo di 1/20 della differenza rispetto alla soglia del 60% nel corso degli ultimi tre anni;

²⁵ Regolamento (UE) n. 1175/2011 del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&qid=1427893472335&from=EN> (consultato l'8 giugno 2016).

²⁶ Regolamento (UE) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016
data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- c) il regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro²⁷, che introduce una nuova serie di sanzioni finanziarie a carico degli Stati membri dell'area dell'euro, l'obbligo di costituire un deposito fruttifero quale conseguenza di deviazioni significative da una politica di bilancio prudente, nonché un deposito non fruttifero, pari allo 0,2% del PIL, a seguito di una procedura per i disavanzi eccessivi, convertibile in un'ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. Per assicurare il rispetto delle norme, viene altresì previsto un "meccanismo di voto al contrario" per cui la sanzione proposta dalla Commissione si considera adottata a meno che il Consiglio non si opponga a maggioranza qualificata;
- d) la nuova direttiva relativa ai requisiti minimi per i quadri di bilancio degli Stati membri²⁸, ossia l'insieme di elementi che formano la base della *governance* di bilancio nazionale quali statistiche, norme e procedure di bilancio e rapporti finanziari con le autonomie locali;

²⁷ Regolamento (UE) n. 1173/2011 del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; il regolamento si legge all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).

²⁸ Direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; la direttiva si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- e) il nuovo regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici²⁹, che prevede una valutazione dei rischi derivanti dagli squilibri, effettuata a scadenze regolari e basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici, in relazione ai quali il Consiglio può adottare raccomandazioni e avviare una procedura per gli squilibri eccessivi. La ripetuta mancata adozione di misure correttive espone lo Stato membro dell'area dell'euro interessato a sanzioni;
- f) il regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro³⁰, in base al quale, lo Stato membro dell'area dell'euro che omette ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi è chiamato a pagare un'ammenda annua, che può essere bloccata soltanto con voto a maggioranza qualificata, pari allo 0,1% del suo PIL.

In parallelo con la discussione del *six pack*, si procedeva con la creazione di un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi. Il Consiglio europeo del 25 marzo 2011³¹ decideva, tra l'altro, di modificare il

²⁹ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; il regolamento si può leggere all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).

³⁰ Regolamento (UE) n. 1174/2011 del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:IT:PDF> (consultato l'8 giugno 2016).

³¹ Il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 adottava un pacchetto globale di misure intese a rispondere alla crisi, preservare la stabilità finanziaria e porre le basi di una



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

TFUE – ricorrendo alla procedura semplificata prevista dell’art. 48, par. 6, del Trattato sull’Unione europea, senza la convocazione di un’apposita convenzione composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione ovvero di una conferenza intergovernativa – inserendovi, all’art. 136, un nuovo paragrafo 3 teso a legittimare l’istituzione di «un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro».

La decisione 2011/199/UE³², recante la citata modifica del TFUE, veniva sottoposta alla ratifica da parte degli Stati membri, la quale apriva la

crescita intelligente e sostenibile basata sull’inclusione sociale e tesa a creare occupazione. Tra le suddette misure figuravano, oltre alla suddetta modifica del TFUE: dettagliate indicazioni sull’attuazione del c.d. semestre europeo; l’impegno per l’attuazione della strategia “Europa 2020”, definita nel Consiglio europeo del 20 marzo 2010, volta a rilanciare la crescita e l’occupazione; l’avvio, nel quadro di un rafforzamento della *governance*, delle trattative con il Palamento europeo sul citato *six pack*; la definizione di strategie tese a ripristinare lo stato di salute del settore bancario; la presa d’atto di quello che veniva definito un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche attraverso la definizione del *Patto euro plus*, approvato dai Capi di Stato o di governo della zona euro e a cui hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Il *Patto euro plus* veniva a basarsi sull’assunzione di impegni stringenti da parte dei Paesi partecipanti per stimolare la competitività e l’occupazione, nonché rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria, anche attraverso il monitoraggio del livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie. Cfr. European Council 24/25 March 2011 Conclusions, Brussels, 20 April 2011, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf (consultato l’8 giugno 2016).

³² Decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011 che modifica l’articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l’euro (2011/199/UE), in <http://eur->



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

strada all'istituzione del nuovo meccanismo di salvaguardia della stabilità finanziaria, noto come ESM (European Stability Mechanism), con un apposito accordo internazionale stipulato dai 17 Stati membri della zona euro il 2 febbraio 2012³³.

L'ESM costituisce quindi un'organizzazione istituita con un atto di diritto internazionale, non essendone membri tutti gli Stati dell'UE, sebbene aperta anche a tutti gli altri partner previa adesione all'eurozona, con sede a Lussemburgo, destinata ad affiancare e poi sostituire l'EFSF e l'EFSM, nei limiti della dotazione finanziaria di 500 miliardi originariamente prevista per la somma dei due organismi, essendosi opposta la Germania a un suo rifinanziamento³⁴, garantita da uno *stock* di capitale di 700 miliardi versato dagli Stati membri in proporzione alle quote di partecipazione alla BCE.

Come si evince dalla relazione illustrativa del Governo che accompagnava il relativo disegno di legge di ratifica, l'ESM rappresenta la componente solidaristica della nuova architettura della *governance* dell'UE, destinata a essere attivata in situazioni di emergenza. Esso «potrà concedere prestiti ai suoi membri, fornire assistenza finanziaria precauzionale, acquistare obbligazioni di Stati membri beneficiari sui mercati primari e secondari ed accordare prestiti per la ricapitalizzazione delle istituzioni fi-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:IT:PDF (consultato l'8 giugno 2016).

³³ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM), in http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_en.htm (consultato l'8 giugno 2016).

³⁴ Cfr. la relazione di accompagnamento del disegno di legge di ratifica presentato dal Governo al Senato il 3 aprile 2012, A.S. n. 3240, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657325.pdf>, ma vedi anche http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_en.htm (link consultati l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

nanziarie». A questo scopo, ai sensi dell'art. 3, è conferito all'ESM il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o intese con gli Stati membri o terzi. Gli organi dirigenti dell'ESM sono il Consiglio dei governatori e il Consiglio d'amministrazione, entrambi composti da rappresentanti degli Stati membri, cui partecipano, in qualità di osservatori, anche rappresentanti della Commissione europea e della BCE.

L'ESM, pur non essendo, *stricto iure*, un'istituzione dell'UE, affida alla Commissione europea i negoziati con il Paese interessato sulle condizioni – che includono le carenze da affrontare – cui sono subordinati gli strumenti di assistenza finanziaria prescelti. I relativi protocolli d'intesa, ai sensi dell'art. 13, sono conformi a qualsiasi atto legislativo dell'UE, sebbene nella loro adozione non sia coinvolto il Parlamento europeo, ed eventuali controversie non risolte dal Consiglio d'amministrazione rientrano nella sfera di competenza dell'Unione europea. Si rileva che il Trattato sull'ESM non contempla il Parlamento europeo e l'unica norma inerente al controllo parlamentare è recata dall'art. 30, che prevede la trasmissione della relazione annuale dei revisori dei conti ai Parlamenti nazionali.

2.6 Il Trattato sul Fiscal Compact e il two pack

Come evidenziato nella citata relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Trattato istitutivo dell'ESM, se quest'ultimo rappresenta la componente solidaristica della nuova architettura della *governance* dell'UE, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

(TSCG)³⁵, cosiddetto *Fiscal Compact*, sottoscritto giusto un mese dopo, il 2 marzo 2012, «rappresenta la componente di disciplina, destinata ad assicurare in ciascun Paese una gestione sostenibile delle finanze pubbliche che eviti l'accumularsi di tensioni suscettibili di incidere negativamente sulla stabilità finanziaria». In particolare, come precisato dal paragrafo 5 della premessa del Trattato sull'ESM, la ratifica del TSCG e l'avvenuta trasposizione nell'ordinamento interno della regola del pareggio di bilancio, di cui all'art. 3, par. 2, del medesimo TSCG, costituiscono una precondizione per accedere agli strumenti di assistenza finanziaria previsti dal Trattato sull'ESM.

Il TSCG è chiamato anche *Fiscal Compact* in quanto volto a costituire una sorta di testo coordinato del citato *six-pack* introducendovi tuttavia più forti vincoli alle politiche di bilancio nazionali di quanto non già previsto. In proposito si segnala in primo luogo la previsione, di cui al citato art. 3, dell'inserimento negli ordinamenti nazionali dell'obbligo del pareggio di bilancio: la mancata introduzione nell'ordinamento di tale obbligo può comportare l'applicazione di una sanzione, ai sensi dell'art. 8, fino allo 0,1% del PIL. Si precisa poi che l'obbligo di pareggio si intende rispettato in presenza di un disavanzo strutturale fino allo 0,5% del PIL – ben inferiore al

³⁵ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union; il testo in inglese del trattato si può leggere all'indirizzo <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fSR4sE0TO4l:www.consilium.europa.eu/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it> Per il testo in italiano si rinvia al relativo disegno di legge di ratifica, presentato dal Governo in Senato il 3 aprile 2012, A.S. n. 3239, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00657324.pdf> (link consultati l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

limite del 3% previsto dal Trattato di Maastricht - ovvero di un percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Tale limite è elevato all'1% del PIL in presenza di un debito in rapporto al PIL significativamente inferiore al 60%. Sono ammesse deviazioni temporanee dal suddetto percorso solo in presenza di circostanze eccezionali tassativamente definite. Si prevede altresì l'impegno a definire meccanismi automatici di correzione in caso di deviazioni significative rispetto agli obiettivi di medio termine.

L'art. 4 conferma poi l'impegno, già sancito dal *six-pack*, alla riduzione del debito eccedente il 60 per cento del PIL di un ventesimo su base annuale, tenendo conto del periodo transitorio e dell'impatto del ciclo economico. Al riguardo il rigore delle norme del Titolo III, che disciplinano il dianzi descritto "Patto di bilancio" [⊗] che all'art. 7, ad esempio, prevedono l'impegno a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea rivolte agli Stati che violino il criterio del disavanzo, salvo maggioranza qualificata in senso contrario (c.d. maggioranza inversa) [⊗] appare in disarmonia con le norme del Titolo IV che, agli articoli da 9 a 11, disciplina il coordinamento delle politiche economiche e convergenza, le quali richiamano genericamente la possibilità di adottare misure (art. 9) volte a stimolare la competitività, promuovere l'occupazione, contribuire ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria, ovvero di svolgere una valutazione comparativa delle migliori prassi (art. 11).

In secondo luogo si rileva che il TSCG, non avendo aderito Regno Unito e Repubblica Ceca, non ha potuto assumere la forma di una modifica del Trattato di Lisbona. In quanto accordo "esterno" ai Trattati non costituisce quindi, a rigore, diritto dell'UE e non è stato neanche pubblicato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUCE)³⁶. Le parti si sono tuttavia impegnate, ai sensi dell'art. 2, ad applicarlo e a interpretarlo conformemente ai Trattati su cui si fonda l'Unione europea. Esso, dal punto di vista procedurale, si basa comunque su un ruolo attivo della Commissione europea mentre, a differenza del trattato sull'ESM, che riconosce la competenza della Corte di giustizia per ogni controversia, richiama espressamente la competenza della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 8, limitatamente al solo adempimento dell'inserimento negli ordinamenti nazionali dell'obbligo del pareggio di bilancio, sebbene il riferimento alla conformità con i Trattati del citato art. 2 è suscettibile di comportare un ampliamento del campo di intervento della Corte. Anche a questo proposito, l'esigenza di raggiungere un compromesso sembra essere prevalsa sulla chiarezza delle norme, venendo rimessa dall'art. 16 l'incorporazione delle norme del TSCG nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea entro un termine, che appare ordinatorio, di cinque anni dall'entrata in vigore.

Quanto alla *governance* della zona euro, cui è dedicato il Titolo V, si assiste alla massima espressione dell'Europa intergovernativa, con la codificazione del ruolo dei Vertici dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona – di cui viene prevista, all'art. 12, l'elezione di un Presidente – mentre, per quanto concerne il controllo parlamentare, si prevede, all'art. 13, unicamente la costituzione di una Conferenza dei rappresentanti delle Commissioni pertinenti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali cui, però, non viene riconosciuto alcuno specifico potere.

³⁶ Come si evince dalla nota in proposito sul sito dell'Unione europea: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A1403_3 (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Il quadro sopra descritto della *governance* della zona euro, definito con la componente cosiddetta “solidaristica”, costituita dal Trattato sull’ESM, e dalla componente volta ad assicurare la disciplina delle politiche di bilancio, costituita dal c.d. *six pack* e dal TSCG, è stato completato e disciplinato più in dettaglio con il cosiddetto “*two pack*”, il regolamento (UE) n. 472/2013³⁷ e il regolamento (UE) n. 473/2013³⁸, entrambi adottati il 21 maggio 2013.

Il regolamento (UE) n. 472/2013 è volto, in particolare, ad aumentare la sorveglianza economica e di bilancio per i Paesi della zona euro che si trovano, o rischiano di trovarsi, in situazioni di grave instabilità finanziaria. Tale sorveglianza può assumere la forma di “*Sorveglianza rafforzata*”, in presenza di difficoltà di bilancio tali da comportare il rischio di effetti negativi di ricaduta su altri Paesi della zona euro, di un “*Programma di aggiustamento macroeconomico*”, nel caso dei Paesi che ricevono assistenza finanziaria, e di “*Sorveglianza post-programma*”, una volta erogata la totalità dell’assistenza finanziaria. In relazione alle tre procedure di sorveglianza, il regolamento (artt. 3, parr. 8 e 9; 7, parr. 4, 10 e 11; 14, parr. 3 e 5) prevede obblighi di informazione del Parlamento europeo al quale è riconosciuta

³⁷ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0472&from=EN> (consultato l’8 giugno 2016).

³⁸ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro; testo disponibile all’indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN> (consultato l’8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

la facoltà di invitare lo Stato interessato e la Commissione a uno scambio di opinioni sulla procedura da questa attivata; analoga facoltà è riconosciuta al Parlamento nazionale dello Stato interessato.

È previsto inoltre, ai sensi dell'art. 18, l'avvio di un dialogo tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio sull'applicazione del regolamento medesimo. Salvo la possibilità di procedure riservate, il regolamento contempla, nella premessa, l'accesso del pubblico agli atti istruttori e richiama esplicitamente il rispetto, all'art. 1, par. 4, del ruolo delle parti sociali e della contrattazione come riconosciuti dall'art. 152 del TFUE e dall'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali.

Il regolamento (UE) n. 473/2013 si applica a tutti i Paesi della zona euro, con disposizioni speciali per quelli che sono soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), col fine di migliorare la sorveglianza delle politiche di bilancio attraverso strumenti quali la valutazione coordinata da parte della Commissione europea, ogni anno in autunno, dei documenti programmatici e dei progetti di bilancio nazionali nonché la sollecitazione della creazione di organismi nazionali indipendenti con il compito di migliorare i quadri di bilancio. Anche nel quadro di tale regolamento vengono riconosciuti il ruolo della contrattazione e delle parti sociali (art. 1, par. 2) e la facoltà del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali³⁹ di acquisire informazioni (artt. 7, par. 3; 11, par. 2; 15). Il regolamento (UE) n. 473/2013 è stato integrato dal regolamento (UE) n. 877/2013⁴⁰ – adottato dalla Com-

³⁹ Per un esame analitico dell'impatto del *two packs* sul tema del coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel semestre europeo cfr. Maccabiani (2014) e Raimla (2016).

⁴⁰ Regolamento delegato (UE) N. 877/2013 della Commissione del 27 giugno 2013, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0877&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

missione nell'esercizio della delega disposta dall'art. 10, par. 3, del precedente – che specifica i contenuti della relazione che i Paesi oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo sono tenuti a presentare all'UE.

2.7 Strumenti di vigilanza finanziaria, unione bancaria e interventi della BCE

Hodson e Puetter (2015, 367-372) riscontrano tra i primi segnali della crisi finanziaria internazionale nei mercati europei un comunicato stampa di BNP Paribas del 9 agosto 2007 che segnalava la sospensione del *trading* su tre fondi d'investimento a causa del mercato dei *subprime* degli Stati Uniti. Il mercato degli immobili in USA era in crisi già dal 2006 e nel febbraio 2007 era fallito un istituto americano specializzato nei *subprime*. La crisi è rapidamente dilagata nel settore creditizio e degli istituti d'investimento americani ed europei con il fallimento della Northern Rock in Gran Bretagna e, nel marzo 2008, di Lehman Brothers in USA e la decisione del governo dell'EIRE, nel settembre 2008, di garantire le banche irlandesi. Tale decisione destabilizzò il mercato finanziario britannico perché, di fronte alla crisi, molti risparmiatori inglesi spostarono i loro conti su banche irlandesi avviando una serie di movimenti a catena in tutta Europa, mentre gli impegni assunti dalle autorità irlandesi avrebbero rapidamente condotto in crisi le finanze pubbliche fino ad allora molto solide. La crisi del settore finanziario, che avrebbe potuto essere gestita meglio in presenza di un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari, combinata con altri fattori come gli squilibri commerciali globali e il declino di produttività di vari Paesi dell'area euro, si



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

propagò rapidamente, come dianzi descritto, a livello macroeconomico determinando una situazione di recessione nell'area dell'euro.

Nel dicembre 2008 il Consiglio europeo decise un pacchetto di misure volte a ridurre la pressione fiscale e a rilanciare gli investimenti pubblici e privati e, più in generale, la domanda con l'obiettivo di determinare un incremento dell'1,5% del PIL. Ma i *partners* erano divisi sulla strategia da perseguire, temendo alcuni che interventi troppo decisi avrebbero potuto alimentare il cosiddetto "azzardo morale", il timore, cioè, che misure europee di sostegno all'economia potessero indurre Paesi che necessitavano di interventi di risanamento delle finanze pubbliche e di crescita della produttività fossero indotti a rinunciare ad improcrastinabili riforme strutturali. La crisi greca con i conseguenti interventi di salvataggio precedentemente descritti non fecero che rafforzare tali timori. Le incertezze, tuttavia, sono costate care: secondo talune analisi, un più deciso intervento di salvataggio della Grecia nel 2010 sarebbe costato da 30 a 50 miliardi di euro (un intervento, cioè, in luogo dei semplici prestiti accordati, volto a mutualizzare una quota del debito sovrano, un *bail-out* peraltro vietato dal citato art. 125 del TFUE, che pertanto avrebbe dovuto essere tempestivamente modificato); la scelta di non intervenire più incisivamente allora è costata circa 1000 miliardi di crescita in meno per l'eurozona (ivi inclusi gli Stati più virtuosi, come la Germania), 7 milioni di disoccupati e 1500 miliardi di interventi finanziari da parte della BCE (Bastasin, 2015, 470-471).

A fronte delle incertezze dei governi europei si rilevarono più incisivi gli interventi della BCE che, già nel 2007, aveva lanciato un programma di prestiti "*overnight*" per 94 miliardi di euro per venire incontro alle esigenze di liquidità del settore creditizio. Più prudente a intervenire sui tassi d'interesse – rispetto alla *Federal Reserve*, che, già dal settembre 2008, si era



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

adoperata per una loro riduzione – tra novembre 2008 e maggio 2009 pilotò una riduzione dei tassi d'interesse dal 3,5 all'1,0%, che comunque si rivelò insufficiente a prevenire una situazione di deflazione.

Nel maggio del 2010 la BCE lanciò allora il suo *European Securities market Programme* (SMP), un programma di acquisto di titoli pubblici sui mercati secondari (essendo vietato dal Trattato l'acquisto di titoli del debito sovrano sui mercati primari, cioè direttamente dagli Stati partecipanti all'euro). Non essendo sufficiente l'effetto di tale programma sui mercati e continuando le speculazioni contro l'euro e il debito sovrano dei Paesi più vulnerabili, nel luglio 2012 il Presidente della BCE, Mario Draghi, annunciò pubblicamente che era pronto a fare «*whatever it would take to save the euro*»⁴¹. Tale annuncio – che da solo fu sufficiente a indebolire la speculazione sull'euro, significando agli investitori la disponibilità della BCE a comportarsi, di fatto, in modo simile ad un prestatore di ultima istanza, attraverso la creazione di liquidità atta a finanziare gli Stati, sebbene l'art. 123 del TFUE vieti alla BCE di garantire formalmente la solvibilità del debito pubblico emesso dai Paesi dell'area euro – fu seguito, con la delibera del 6 settembre 2012⁴², dal lancio delle *Outright Monetary Transaction* (OMT, Operazioni definitive monetarie), un piano di acquisto *illimitato* di titoli di Stato nei mercati secondari a

⁴¹ Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (consultato il 20 giugno 2016).

⁴² Cfr. European Central Bank, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 September 2012, in http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

condizione che si tratti di Paesi dell'area dell'euro che soggiacciono a piani di aggiustamento, connotati da rigidi impegni a eseguire politiche di riforme strutturali e di consolidamento delle finanze pubbliche, nel quadro di programmi precauzionali o di aiuti forniti dall'EFSF o dall'ESM, e solo fintanto che gli obiettivi definiti nei suddetti programmi non siano raggiunti.

Le OMT, peraltro, hanno dato luogo a un ricorso presso la *Bundesverfassungsgericht*, il Tribunale costituzionale tedesco⁴³, la quale, con decisione del 14 gennaio 2014, ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, avente ad oggetto la compatibilità delle OMT coi Trattati. La Corte di giustizia si è pronunciata in data 16 giugno 2015⁴⁴, dichiarando che «Gli articoli 119 TFUE, 123, paragrafo 1, TFUE e 127, paragrafi 1 e 2, TFUE, nonché gli articoli da 17 a 24 del Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, devono essere interpretati nel senso che autorizzano il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad adottare un programma di acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari» come quello relativo alle OMT. In data 21 giugno 2016 la *Bundesverfassungsgericht* si è definitivamente pronunciata sulla questione riconoscendo la legittimità delle OMT⁴⁵.

⁴³ Cfr. GFCC, Order of the Second Senate of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13 - paras. (1-24), http://www.bverfg.de/e/rs20140114_2bvr272813en.html (consultato il 20 giugno 2016).

⁴⁴ Cfr. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 giugno 2015, causa C-62/14, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165057&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1198145> (consultato il 20 giugno 2016).

⁴⁵ Cfr. The Federal Constitutional Court, Constitutional Complaints and Organstreit Proceedings Against the OMT Programme of the European Central Bank Unsuccessful, Press Release No. 34/2016 of 21 June 2016, in



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Parallelamente agli sviluppi della crisi finanziaria è cresciuta la consapevolezza dell'esigenza di una risposta a livello europeo, oltre che per quanto concerne la politica economica e monetaria, quanto alle garanzie del sistema creditizio e finanziario, in modo da rafforzare la fiducia degli investitori europei e internazionali nei confronti delle banche europee. L'intervento dei singoli Stati nazionali in favore delle rispettive banche in crisi aveva infatti generato un peggioramento dei conti pubblici, con una crescita del rischio del debito sovrano, un conseguente aumento degli *spread* e un deterioramento dell'attivo delle banche che maggiormente si erano impegnate per finanziare il debito pubblico. Al deterioramento dell'attivo delle banche è conseguito un razionamento del credito, che a sua volta si è riflesso in una contrazione degli investimenti, in una riduzione della crescita e, in definitiva, in un ulteriore peggioramento della sostenibilità del debito pubblico.

Dati in particolare i limiti del processo di armonizzazione della vigilanza, basato su direttive europee non sempre recepite in modo omogeneo da parte degli Stati membri, non è stata superata una situazione differenziata quanto alla vigilanza esercitata dalle varie autorità nazionali che, come rilevato da Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 311-315), ha favorito una concorrenza tra le piazze finanziarie basata su operazioni altamente speculative a fronte di controlli inadeguati.

Tra il 2010 e il 2014 è stata quindi avviata la realizzazione dell'*Unione bancaria europea*, partendo dall'istituzione, con una serie di regolamenti UE del 2010⁴⁶, del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF), meccani-

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2016/bvg16-034.html> (consultato il 21 giugno 2016).

⁴⁶ Reg. (UE) n. 1092/2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico, in



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

smo che si applica a tutti gli Stati dell'Unione e che assicura il coordinamento della vigilanza sui settori bancario, finanziario e assicurativo attraverso il raccordo tra le autorità di vigilanza nazionali, il Comitato europeo per il rischio sistemico (ERSB) e tre agenzie indipendenti (che assolvono essenzialmente compiti consultivi e propositivi in tema di regolazione tecnica e buone prassi): l'*European banking Authority*, (EBA), l'*European Securities and Market Authority* (ESMA) e l'*European Insurance and Occupational Pension Authority* (EIOPA).

La disciplina applicabile all'insieme dell'Unione europea è stata completata con il cosiddetto Pacchetto CRD IV, che consta di un regolamento⁴⁷ che disciplina i requisiti prudenziali delle banche e delle impre-

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0001:0011:IT:PDF>; Reg. (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1093&from=IT>; Reg. (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0048:0083:IT:PDF> e Reg. (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2010:331:FULL&from=IT>, tutti del 24 novembre 2010 (URL consultate il 20 giugno 2016).

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 575/2013, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

se di investimento e di una direttiva⁴⁸ volta ad armonizzare l'accesso all'attività bancaria e la vigilanza prudenziale sui medesimi soggetti, la direttiva sugli schemi di garanzia dei depositi⁴⁹, che assicura i titolari di depositi bancari fino ad un importo massimo di centomila euro a valere di un Fondo finanziato da un prelievo sui depositi, nonché la direttiva per la ristrutturazione e la risoluzione delle banche (BRRD)⁵⁰, che vieta il ripetersi di salvataggi bancari a spese dello Stato e dei contribuenti ponendo i relativi costi a carico di azionisti e creditori.

Ben più stringente è il sistema di regole che si applica agli Stati dell'eurozona e che costituisce l'Unione bancaria in senso stretto. Esso si basa, in primo luogo, sul Meccanismo di supervisione unica (SSM)⁵¹,

⁴⁸ Direttiva 36/2013/UE, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, in <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/36/2013-07-17/ita/pdfa1a> (consultato il 20 giugno 2016).

⁴⁹ Direttiva 49/2014/UE, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0049-20140702&from=EN> (consultato il 20 giugno 2016).

⁵⁰ Direttiva 59/2014/UE, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).

⁵¹ Di cui ai regolamenti (UE) n. 1022/2013, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013, in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0005:0014:IT:PDF> e n.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

nell'ambito del quale le funzioni di vigilanza sono ripartite tra la BCE e le autorità nazionali. Alla prima spettano il coordinamento dell'intero sistema, il rilascio e la revoca dell'autorizzazione agli enti creditizi, il controllo su acquisto e cessione di partecipazioni qualificate, nonché la vigilanza sugli enti creditizi più rilevanti. Alle autorità nazionali rimangono i compiti inerenti alla vigilanza sui restanti istituti, all'antiriciclaggio, alla tutela dei consumatori, alla vigilanza sulle succursali di banche extraeuropee con sede nei Paesi dell'euro e ai sistemi di pagamento.

In secondo luogo è stato istituito il Meccanismo di risoluzione unica (SRM)⁵², volto a evitare che l'eventuale salvataggio di banche in crisi si ripercuota sul debito sovrano dello Stato interessato propagando i suoi effetti negativi nell'area euro. A tal fine il Comitato di risoluzione unico (SRB) ivi previsto – composto da 6 membri permanenti, tra cui il Presidente, i rappresentanti delle autorità nazionali, nonché, come osservatori, dai rappresentanti di BCE e Commissione – valuta se il rischio di fallimento di una banca sia suscettibile di costituire una minaccia sistemica per l'eurozona; in tal caso presenta uno schema di risoluzione alla Commissione che a sua volta formula osservazioni sullo schema da sottoporre al Consiglio.

1024/2013, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=IT> (link consultati il 20 giugno 2016).

⁵² Con il regolamento (UE) n. 806/2014, del 15 luglio 2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=IT> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Lo schema di risoluzione definisce tra l'altro le modalità di intervento del Fondo di risoluzione unico (SRF), il quale dovrebbe fornire le risorse necessarie per consentire alla banca a rischio di fallimento di operare nel corso del periodo di sua ristrutturazione. Il SRF è finanziato dai meccanismi nazionali di finanziamento per la risoluzione dell'area euro, che gli Stati membri devono costituire, *ex art.* 100 della direttiva 59/2014/UE, c.d. direttiva BRRD, a valere di risorse fornite dalle banche. L'obbligo di trasferimento al Fondo dei contributi raccolti a livello nazionale non discende dal diritto dell'Unione bensì deriva dal relativo Accordo fatto a Bruxelles il 21 maggio 2014 e rettificato il 22 aprile 2015⁵³.

Si segnala che tutti i suddetti testi normativi sono stati adottati, salvo il citato Accordo del 21 maggio 2014, che non rientra nel diritto dell'Unione, con il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo attraverso la procedura di codecisione (attuale procedura legislativa ordinaria). In particolare, si riscontra come il coinvolgimento del Parlamento nei procedimenti di adozione dei suddetti atti comporti una particolare attenzione per i profili della trasparenza e dell'*accountability*, rilevandosi, ad esempio, che il regolamento (UE) n. 806/2014, che disciplina il meccanismo di risoluzione unico e l'istituzione del Fondo di risoluzione unico, prevede, all'articolo 56, l'approvazione del Parlamento europeo per la nomina del Presidente, del Vice Presidente e dei membri permanenti del SRB mentre gli articoli 45 e

⁵³ Cfr. il disegno di legge recante la ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al fondo di risoluzione unico, con Allegati, fatto a Bruxelles il 21 maggio 2014, con processo verbale di rettifica, fatto a Bruxelles il 22 aprile 2015, A.S. n. 2132, presentato in Senato il 13 novembre 2015, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00947510.pdf> (consultato il 20 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

46 disciplinano in dettaglio le responsabilità – in termini di relazioni, intervento nelle audizioni e altre comunicazioni – del suddetto Comitato nei confronti del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

2.8 La disciplina del semestre di bilancio europeo, le procedure di controllo dei conti nazionali da parte degli organismi dell'Unione europea e i vincoli che ne derivano per i Parlamenti nazionali

L'Italia si è adeguata all'obbligo del pareggio di bilancio, di cui al citato art. 3 del TSCG, con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1⁵⁴, recante appunto «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». In particolare, il principio del pareggio è contenuto nel novellato art. 81 della Costituzione, il quale stabilisce, al primo comma, che «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» e, al comma secondo, che «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Al riguardo si rileva come la dottrina (Dickmann 2013, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, 85-99) abbia espresso delle osservazioni con riferimento alla non obbligatorietà del recepimento dell'art. 3 del TSCG con norma costituzionale – che

⁵⁴ Pubblicata nella GU n. 95 del 23 aprile 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

infatti parla di garanzia del rispetto del pareggio di bilancio con disposizioni “preferibilmente” costituzionali – nonché sui possibili conflitti tra la costituzionalizzazione dei vincoli all’indebitamento e il perseguimento dei principi fondamentali di cui agli articoli da 1 a 12 della Costituzione. Inoltre si è osservato che il recepimento di un obbligo derivante dal diritto europeo, quale il divieto di indebitamento se non a certe condizioni, con norma costituzionale, potrebbe comportare, in caso di futura evoluzione della normativa dell’Unione europea sulle suddette condizioni che vincolano l’indebitamento, a un possibile paradosso. Tale paradosso sarebbe costituito dal dilemma tra la disapplicazione della norma interna superata, ancorché di rango costituzionale, ovvero la negazione della giurisprudenza sulla disapplicazione della norma interna in contrasto con la normativa dell’Unione europea.

Il sesto comma dell’art. 81 modificato prevede poi che «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». Le conseguenti modifiche della legislazione sui principi della contabilità pubblica sono state approvate con la legge 24 dicembre 2012, n. 243⁵⁵.

La lettera *f*) dell’art. 5, c. 1, della citata legge costituzionale prevede inoltre «l’istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di va-

⁵⁵ Pubblicata nella GU n. 12 del 15 gennaio 2013.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

lutazione dell'osservanza delle regole di bilancio»⁵⁶, norma che ha anticipato l'entrata in vigore, dal 30 maggio 2013, del citato regolamento (UE) n. 473/2013 che, all'art. 5, prevede che gli Stati membri dispongano di tali organismi indipendenti.

Pur senza richiamare gli ulteriori maggiori vincoli che gravano sui Paesi dell'eurozona oggetto di procedure per disavanzo eccessivo o di assistenza finanziaria, ovvero caratterizzati da gravi squilibri, si riepilogano⁵⁷ i vincoli temporali che derivano dalle disposizioni sul semestre europeo (Stuchlik, 2016) e sul calendario comune di bilancio di cui, rispettivamente, all'art. 2 *bis* del regolamento (CE) 1466/97, come modificato dal citato regolamento (CE) n. 1175/2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013:

⁵⁶ L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), da non confondere con i Servizi del bilancio di Camera e Senato, è stato istituito dall'art. 16 della citata legge n. 243 del 2012 e le sue funzioni, attività ed organizzazione sono disciplinati dal Capo VII della medesima legge. In particolare, ai sensi dell'art. 18, c. 1, l'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'articolo 8 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'articolo 6; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni di competenza. Cfr. <http://www.upbilancio.it/chisiamo/> (consultato l'8 giugno 2016).

⁵⁷ Cfr. European Commission, *Making it happen: the European Semester*, in http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- a) a *novembre*, che segna l'inizio del cosiddetto semestre europeo, la Commissione pubblica le previsioni economiche d'autunno, nonché l'analisi annuale della crescita (AAC), che indica le proposte per l'anno a venire con riferimento alle politiche economiche e di bilancio e alle riforme necessarie per assicurare stabilità e crescita, e la relazione sul meccanismo di allerta (RMA), che individua gli Stati membri per i quali occorre effettuare ulteriori approfondimenti per decidere se esistono squilibri che richiedono un intervento politico; la Commissione formula altresì le raccomandazioni per l'area dell'euro nonché i pareri sui documenti programmatici di bilancio presentati dagli Stati dell'eurozona (e in caso di gravi inosservanze del Patto di stabilità e crescita chiede al Paese interessato di rivedere il piano);
- b) a *dicembre* si sviluppano le riunioni bilaterali della Commissione con gli Stati membri mentre il Consiglio discute i pareri della Commissione sui documenti di bilancio; gli Stati membri dell'eurozona trasmettono nel frattempo i bilanci nazionali adottati e il Consiglio, fra dicembre e gennaio, adotta le raccomandazioni per l'area dell'euro e le conclusioni sull'AAC.
- c) a *febbraio* la Commissione presenta le previsioni economiche d'inverno e le relazioni per ciascun Paese dell'UE, analizzandone la situazione economica e le politiche di bilancio e verificando la presenza di squilibri;
- d) a *marzo* il Consiglio europeo adotta le priorità economiche sulla base dell'analisi annuale della crescita (AAC) presentata il novembre precedente dalla Commissione;



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- e) ad *aprile* gli Stati membri devono presentare all'UE i programmi nazionali di riforma (PNR), relativi alle politiche economiche e alle misure intraprese per conseguire una crescita sostenibile e inclusiva alla luce della strategia Europa 2020⁵⁸, nonché i programmi di stabilità (per i Paesi euro) e convergenza (per gli altri Stati membri), concernenti le politiche di bilancio e i piani predisposti per garantire finanze pubbliche solide in base alle linee guida fissate dal Consiglio europeo; precedono e seguono riunioni bilaterali con la Commissione tese ad acquisire chiarimenti e indicazioni sui suddetti programmi; entro il 15 aprile, e comunque non oltre il 30 aprile, i Paesi dell'eurozona presentano i programmi di bilancio a medio termine in conformità al quadro di bilancio a medio termine;
- f) a *maggio* la Commissione pubblica le Previsioni economiche di primavera, nonché formula le proposte di raccomandazioni specifiche per ciascun Paese (RSP), sulla base dei programmi presentati, della loro conformità con la normativa europea e

⁵⁸ La strategia "Europa 2020", è stata adottata nel Consiglio europeo del 20 marzo 2010. Essa è volta a rilanciare la crescita e l'occupazione attraverso la definizione di una serie di obiettivi quali: portare al 75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni; elevare al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato per la ricerca e lo sviluppo; ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia e puntare a un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica; migliorare i livelli d'istruzione, in particolare mirando a ridurre i tassi di dispersione scolastica; promuovere l'inclusione sociale in particolare attraverso la riduzione della povertà. Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo 25 e 26 marzo 2010, in http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/113591_it.pdf, (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

- con le indicazioni formulate dalle istituzioni europee e dei contatti bilaterali; si apre il dialogo sulle RSP che coinvolge anche riunioni con il Parlamento europeo;
- g) tra *giugno* e *luglio* il Consiglio ECOFIN, e per la parte di competenza il Consiglio Occupazione e affari sociali, discutono le RSP e approvano le raccomandazioni finali per ciascun Paese, tenuto anche conto degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo;
- h) entro *settembre* i Paesi dell'eurozona devono presentare i rispettivi documenti programmatici di bilancio⁵⁹ mentre il Parlamento europeo vota la risoluzione sul semestre europeo e le RSP; si entra così nel pieno del *semestre nazionale*, nel corso del quale i Paesi membri discutono, prima, i documenti programmatici e pervengono, successivamente, all'adozione dei bilanci nazionali, nel rispetto delle indicazioni dell'UE.

In conclusione, si evidenzia come dalla complessa sequenza di scadenze dei vari meccanismi di sorveglianza – nel cui contesto si combinano gli impegni derivanti dal TUE, dal TFUE, dai regolamenti e dalle altre norme del diritto dell'Unione europea nonché dal trattato sull'ESM, in termini

⁵⁹ Al riguardo si segnala che l'art. 7, c. 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la «Legge di contabilità e finanza pubblica», come modificato dall'art. 2, c. 1, della legge 7 aprile 2011, n. 39, recante «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri», dispone che il Documento di economia e finanza (DEF) e la Nota di aggiornamento del DEF siano rispettivamente presentati alle Camere entro il 10 aprile ovvero entro il 20 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

finanziari, e dal Trattato sul *Fiscal Compact*, o TSCG, in termini di politiche di bilancio – vengano molto compressi i margini discrezionali per i Parlamenti nazionali per le decisioni inerenti ai bilanci e alle politiche economiche, soprattutto per quegli Stati che aderiscono all'euro, fino a prefigurare un «*possibile condizionamento del potere di emendamento*» (Capuano e Griglio, 2014, 230). Peraltro, tale cessione di sovranità, non si accompagna, come invece è avvenuto nel processo che ha condotto alla realizzazione del mercato unico, a un corrispondente accrescimento dei poteri del Parlamento europeo, le cui prerogative si limitano a quello che appare un generico diritto d'informazione sulle decisioni degli altri organismi europei (Commissione, Consiglio, Consigli europeo, organi dirigenti della BCE, revisori dei conti dell'ESM, ecc.) ovvero ad un “*dialogo*” con i rappresentanti di tali istituzioni che, benché progressivamente più strutturato, non sembra offrire un ruolo che vada oltre la possibilità di esercitare una sorta di “*moral suasion*”.

3. La coerenza del Trattato sul Fiscal Compact e dell'architettura della *governance* economica europea con i principi e i diritti fondamentali definiti nel quadro istituzionale dell'Unione europea

3.1 La coerenza giuridica della governance economica europea col quadro istituzionale definito nell'ambito dell'Unione europea

Dopo aver verificato, in forma necessariamente sintetica e non esaustiva, come l'evoluzione del quadro istituzionale globale dell'Unione europea abbia progressivamente rafforzato la centralità, nella vita



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'Unione stessa, dei diritti fondamentali – i quali si sono aggiunti, inizialmente, per via giurisprudenziale, e, successivamente, attraverso il diritto positivo dell'Unione, a quelle che erano originariamente le preponderanti finalità economicistiche delle comunità europee – ci si è soffermati sulle tappe del parallelo sviluppo del quadro istituzionale in materia di politica economica e monetaria negli ultimi decenni. Al riguardo, occorre tener conto che anche gli istituti originari – quali, ad esempio, la creazione di un unico mercato del carbone e dell'acciaio, l'unione doganale, la politica agricola e commerciale, le politiche strutturali e l'avvio del mercato interno –concorrevano a delineare una politica economica della realtà comunitaria, senza tuttavia vincolare, durante la lunga fase che ha preceduto la realizzazione dell'unione economica e monetaria, le politiche economiche e di bilancio come avviene oggi.

Si è quindi giunti alla trattazione del tema centrale del presente saggio: una verifica della coerenza, nell'ambito del suddetto quadro istituzionale, di obiettivi e strumenti rispettivamente correlati alla tutela dei diritti fondamentali e alla gestione della politica monetaria e fiscale.

Al riguardo, per quanto attiene ai profili prettamente giuridici della suddetta verifica – premesso che successivamente ci si soffermerà anche su profili di ordine economico e politico – appare particolarmente significativa una riflessione sulla sentenza della *Bundesverfassungsgericht* del 12 settembre 2012⁶⁰ con la quale il Tribunale costituzionale tedesco, nel respingere un ricorso sulla legittimità del *Fiscal Compact*, ha tuttavia focalizzato una serie di principi molto importanti. Esso, infatti, nel con-

⁶⁰ Sentenza del Secondo Senato del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12 et al., in http://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012en.html (consultato l'8 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

fermare la propria competenza a giudicare sulla conformità del *Fiscal Compact* con i diritti garantiti dalla Legge Fondamentale tedesca, ha evidenziato come la decisione sulle entrate e le spese pubbliche costituisca una componente fondamentale della capacità di uno Stato democratico di plasmarsi democraticamente e come, conseguentemente, il Parlamento federale debba conservare il controllo sulle decisioni di bilancio fondamentali anche in un sistema di integrazione europeo condiviso basato su decisioni intergovernative⁶¹. Sotto questo profilo, gli impegni derivanti dal TSCG sono stati ritenuti non costituire una costrizione eccessiva alla discrezionalità del Parlamento solo in quanto i vincoli imposti dal suddetto Trattato, con riferimento all'obbligo del pareggio di bilancio, coincidono sostanzialmente con quelli già previsti dalla Costituzione tedesca e non sono irreversibili nel lungo termine, ove le circostanze storiche, politiche o economiche dovessero mutare, in quanto resta alla Germania la facoltà di denunciare il Trattato medesimo – che non prevede una clausola di recesso come l'art. 50 del Trattato di Lisbona, ma soggiace comunque alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, la quale, all'art. 56, disciplina il diritto di recesso – su base consensuale o, in caso di mutamento fondamentale delle circostanze rispetto al momento della conclusione del Trattato, in via unilaterale⁶².

È tuttavia interessante notare che il Tribunale costituzionale tedesco *prende in considerazione* la questione della compatibilità dell'art. 7 del TSCG con il diritto dell'Unione europea – laddove, con il cosiddetto meccanismo,

⁶¹ Cfr. paragrafi 106-108 della suddetta sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.

⁶² Cfr. paragrafi 120, 124, 196-198 e 215 della citata sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

citato, della *maggioranza inversa*, si prevede l'impegno a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea rivolte agli Stati che violino il criterio del disavanzo, *salvo maggioranza qualificata in senso contrario* – limitandosi a rilevare che non rileva ai fini della causa in oggetto⁶³.

Incidentalmente si segnala che nella medesima sentenza del 12 settembre 2012, il Tribunale costituzionale tedesco riconosce la legittimità del Trattato istitutivo dell'ESM – sotto il profilo dell'esigenza di non sottrarre al controllo del Parlamento importanti decisioni in materia di bilancio, quali la cospicua partecipazione finanziaria della Germania al suddetto organismo – in virtù del combinato disposto del pieno coinvolgimento del *Bundestag* nella decisione sul finanziamento della quota iniziale di competenza delle risorse dell'ESM, del controllo parlamentare sul rappresentante della Germania negli organi direttivi dell'ESM stesso e della previsione, nella legge⁶⁴ sulla partecipazione finanziaria all'ESM da parte della Germania – previsione peraltro mancante nella legge di ratifica ed esecuzione italiana⁶⁵ – dell'obbligo di consultare il *Bundestag* prima di ogni eventuale rifinanziamento o accrescimento della dotazione dell'ESM⁶⁶.

⁶³ Cfr. paragrafo 208 della sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.

⁶⁴ Cfr. Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus – Bundestag printed papers 17/9048, 17/10126.

⁶⁵ Legge del 23 luglio 2012, n. 116, pubblicata sulla GU n. 175 del 28 luglio 2012 (suppl. ord.).

⁶⁶ Cfr. paragrafi 132, 136-138, 183 e 185 della citata sentenza del Tribunale costituzionale federale del 12 settembre 2012.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

A conferma del carattere controverso delle norme recate dal *Fiscal Compact* si segnala che anche il Consiglio costituzionale francese⁶⁷ è stato chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità di tale accordo con la Costituzione francese e, tra gli altri, con gli articoli 3, che sancisce che la sovranità appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti o mediante *referendum*, e 24, 47 e 47-I, che sanciscono che il Parlamento vota le leggi, comprese quelle inerenti le finanze pubbliche e il finanziamento della sicurezza sociale. Al riguardo si rileva che, ancorché la sentenza del 9 agosto 2012 abbia riconosciuto la compatibilità del TSCG con le norme costituzionali francesi, tale conformità viene argomentata essenzialmente, ai sensi del paragrafo 30 della sentenza, con riferimento al fatto che l'art. 3, par. 2, del TSCG non obbliga necessariamente gli Stati membri a inserire il pareggio di bilancio in Costituzione (scelta peraltro compiuta da vari Paesi, tra cui l'Italia), bensì, riferendosi all'adozione di misure «vincolanti e permanenti – preferibilmente costituzionali», consente, in pratica, di percorrere processi diversi da una revisione costituzionale, opzione scelta dalla Francia che ha inserito il pareggio di bilancio in una legge organica prevista dall'art. 34 della Costituzione.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, sebbene sia già più volte intervenuta sulla politica monetaria⁶⁸, non è stata ancora chiamata a esprimersi con riferimento al *Fiscal Compact*. Quanto alle altre istituzioni

⁶⁷ Cfr. Conseil Constitutionnel, Décision n. 2012-653 DC du 9 août 2012.

⁶⁸ Cfr. sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, Pringle, sulla compatibilità col diritto dell'UE dell'ESM e della decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché la sentenza 16 giugno 2015, causa C-62/14, sul piano di allentamento monetario (OMT) della BCE.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'Unione europea, si riscontra, tuttavia, che già il 18 gennaio 2012 il Parlamento europeo⁶⁹ aveva approvato una risoluzione molto critica sul progetto di Trattato concernente il *Fiscal Compact*, rilevando la non conformità dell'accordo con il diritto dell'Unione, in particolare, per quanto riguarda i parametri del Patto di stabilità e crescita, e segnalando che «qualora le parti contraenti intendano darsi obiettivi che si discostano dal diritto dell'UE, ciò dovrà avvenire secondo le procedure giuridiche applicabili dell'UE e senza dar luogo all'adozione di due pesi e due misure», nonché sollecitando che «la responsabilità democratica deve essere garantita rafforzando il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, ai rispettivi livelli, in tutti gli aspetti del coordinamento e della *governance* europei in ambito economico».

Dai suddetti elementi emerge in primo luogo la possibilità che in futuro, in assenza di una revisione –peraltro prevista dallo stesso art. del 16 del TSCG ai fini della sua incorporazione nell'ordinamento dell'UE – la Corte di giustizia possa essere chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di tale Trattato con il Trattato di Lisbona, con riferimento, ad esempio, alla modifica dei parametri di deficit in rapporto al PIL previsti dal Trattato di Maastricht (e non modificati dai Trattati UE successivi) nei termini del 3%, laddove il *Fiscal Compact* stabilisce un limite, sia pure con alcune deroghe, dello 0,5%, nonché con riguardo alla modifica delle procedure di voto con l'introduzione della c.d. "maggioranza inversa",

⁶⁹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2012 sulle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0002+0+DOC+XML+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

la maggioranza qualificata, cioè, necessaria per rigettare le proposte della Commissione anziché per approvarle, ovvero, infine, con riferimento alla conformità tra l'obbligo dell'introduzione del pareggio di bilancio, imposto dal TSCG, e l'art. 4, par. 2, del TUE che sancisce il rispetto della struttura costituzionale degli Stati membri (Manzella 2014, 15).

Più in generale, come si potrà mancare di approfondire la legittimità di un meccanismo che costituisce il più importante trasferimento di sovranità all'UE dal Trattato di Maastricht (Smismans 2015, 349) senza un vero coinvolgimento decisionale né del Parlamento europeo, né dei Parlamenti nazionali? Tale esigenza di approfondimento risalta in particolare con riferimento all'art. 10, par. 1, del TUE, che prevede che «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e all'art. 6, par. 3, ai sensi del quale «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali», nonché in considerazione del fatto che, tra tali tradizioni costituzionali – come si è visto nel caso della Germania e della Francia, ma che vale anche per gli altri Stati membri – figura il principio che la democrazia rappresentativa si fonda, tra l'altro, sulla capacità dei Parlamenti di incidere sostanzialmente sulle decisioni di bilancio.

Si pone inoltre la questione se la Corte di giustizia sia competente a giudicare la conformità degli atti adottati nel quadro del TSCG e di altri strumenti "extracomunitari" della *governance* economica, come l'ESM, con la Carta dei diritti fondamentali e le sue disposizioni in materia sociale: non solamente gli articoli 30 e 31 concernenti, rispettivamente, il divieto di licenziamenti ingiustificati e le condizioni di lavoro, ma anche



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

i diritti ben più articolati sanciti dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, richiamate nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali stessa. Ai sensi dell'art. 2 del TSCG, che obbliga le parti ad applicare il Trattato sul *Fiscal Compact* stesso «conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea» e «nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea», apparentemente non dovrebbero sussistere dubbi al riguardo. Si pone tuttavia il problema della prevalenza di tali norme ovvero di quelle di cui all'articolo 8, che sembrano viceversa circoscrivere le competenze della Corte di giustizia, quanto al Trattato TSCG, unicamente al rispetto dell'inserimento dell'obbligo del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali (Hodson 2015, 187). Ma se così fosse, sarebbe compatibile l'art. 8 con l'ordinamento UE?

Più complessa appare poi la definizione delle competenze della Corte con riferimento alle decisioni adottate nel quadro dell'ESM. L'art. 37 dell'ESM sembra circoscrivere le competenze della Corte alle controversie tra gli Stati membri sull'applicazione del Trattato stesso. Considerato che l'adesione al TSCG costituisce una condizione per essere ammessi alle forme di assistenza finanziaria concesse dall'ESM, eventuali atti che subordinassero l'erogazione di un prestito ESM a dei provvedimenti di licenziamento sarebbero sindacabili dalla Corte di giustizia su istanza di un attore diverso dagli Stati membri (Barnard 2013)?

Superati poi eventuali profili di procedibilità – e accantonando, per ipotesi, la questione dell'accesso degli individui alla tutela giurisdizionale in questo ambito – nel merito si pongono complessi problemi di bilanciamento tra interessi e diritti contrapposti che mostrano chiaramente la stretta connessione tra i profili giuridici e quelli economici e politici (af-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

frontati nei paragrafi successivi). In assenza di meccanismi politici ed economici europei di intervento con funzioni di compensazione degli effetti della politica monetaria, infatti, si renderà necessario individuare i parametri sulla base dei quali la Corte possa giudicare un'eventuale (ma non immaginaria) controversia tra gli Stati debitori, che ritenessero i vincoli loro imposti in contrasto con i diritti sociali fondamentali che essi sono tenuti costituzionalmente ad assicurare, e gli Stati creditori, che accusassero i primi di azzardo morale, di aver adottato, cioè, politiche eccessivamente lassiste o rischiose a fronte del rigore applicato dagli altri (Craig e de Burca 2015, 741). Considerato poi che l'ESM è in grado di gestire risorse pari a quasi quattro volte il bilancio dell'UE, occorrerà valutare anche se sia conforme ai principi fondamentali comuni che il sistema di voto ivi applicato si basi sulle quote di partecipazione finanziaria, quasi a significare che la *governance* economica costituisce formalmente un *governo dei creditori* (Bastasin, 2015, 468).

In secondo luogo non si può escludere che altre Corti costituzionali nazionali intervengano sulla materia, con esiti diversi da quelli delle Corti tedesca e francese, sindacando un meccanismo che, paradossalmente, marginalizza i Parlamenti proprio nella materia che è più intimamente legata alla loro origine e alla nascita delle democrazie rappresentative. Come rilevato nella citata decisione del Consiglio costituzionale francese, la Dichiarazione del 1897, all'art. 14, proclama infatti che «Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, la riscossione e la durata».



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Al riguardo si ricorda, ad esempio, che la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 183/73⁷⁰, aveva già avvertito come la legge di esecuzione del Trattato possa andar soggetta al suo sindacato, con riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e ai diritti inalienabili della persona umana (c.d. dottrina dei controlimiti). Come rilevato da Dickmann (2013, *Corte costituzionale e controlimiti al diritto internazionale*, 5), «la Corte ritiene la propria ricostruzione implicita nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., dove si distinguono i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario da quelli derivanti dagli obblighi internazionali. Solo i primi secondo la Corte comportano cessione di sovranità, "anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione"». E' lecito pertanto ipotizzare che la Corte costituzionale sia chiamata a sindacare la conformità della legge di ratifica del TSCG⁷¹ con i principi e i diritti fondamentali previsti dall'ordinamento costituzionale italiano? Rilevano in proposito Bin, Caretti e Pitruzzella (2015, 245-246), richiamando anch'essi la dottrina dei controlimiti e le sentenze 183/1973 e 170/1984⁷² della Corte costituzionale, la possibilità di impugnazione dell'ordine di esecuzione di un Trattato nella parte in cui con-

70

⁷⁰ Sentenza del 18 dicembre 1973, n. 183.

71

⁷¹ Legge 23 luglio 2012, n. 114, pubblicata sulla GU n. 175 del 28 luglio 2012 (suppl. ord.).

72

⁷² Sentenza del 5 giugno 1984, n. 170.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

sente l'immissione nell'ordinamento italiano di norme europee in contrasto con i principi e diritti fondamentali.

Come rilevato da vari autori, aver rinunciato ad affrontare la crisi dell'euro con il metodo comunitario, che comunque avrebbe garantito la codecisione del Parlamento europeo e il controllo della Corte di giustizia, «ha comportato una evidente limitazione del principio di democrazia» (Donati 2014, 10). La disconnessione tra politica monetaria e politica economico-sociale viene inoltre a «incidere sulla stessa fisionomia identitaria dello Stato costituzionale» (Manzella 2014 3,4 e 15).

3.2 La coerenza sotto il profilo economico del Trattato sul Fiscal Compact e della governance economica con i principi e i diritti fondamentali che presiedono al quadro istituzionale dell'Unione europea

Da quanto dianzi illustrato si evince la stretta connessione tra il tema del rapporto tra diritti fondamentali e *governance* e quello degli effetti economici e sociali della *governance* stessa. Secondo la teoria dell'area valutaria ottimale, enunciata per la prima volta dal Premio Nobel Robert Mundell (1961, 657–665), posto che un regime di cambi fluttuanti assicura una maggiore flessibilità in presenza di *shock* simmetrici, un'unione monetaria, per avere successo, dev'essere caratterizzata da requisiti quali: un mercato del lavoro integrato, tale che i lavoratori siano effettivamente liberi di muoversi da un'area all'altra del territorio cui si applica la valuta comune in modo che il flusso dei lavoratori rimasti disoccupati verso le zone caratterizzate da una maggiore crescita porti ad un riequilibrio dei tassi di disoccupazione; una perfetta mobilità dei capitali e flessibilità di prezzi e salari, di modo che la naturale tendenza delle forze



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

di mercato spinga ad un riequilibrio tra domanda e offerta nelle varie aree del territorio con la moneta unica; la presenza di un ciclo economico omogeneo nelle varie aree della regione con la moneta unica, in modo che le politiche monetarie condotte dalla banca centrale per contenere i prezzi producano effetti omogenei; la presenza di un meccanismo redistributivo idoneo ad intervenire in favore di aree territoriali e/o settori eventualmente danneggiati da *shock* asimmetrici.

L'eventualità di *shock* asimmetrici, pertanto, è tanto più probabile quanto più divergano le economie degli Stati che partecipano all'unione monetaria: per tale motivo l'introduzione della moneta unica è stata preceduta da una complessa fase, dianzi descritta, volta ad assicurare la convergenza della situazione macroeconomica e delle condizioni della finanza pubblica dei Paesi interessati a partecipare all'euro. L'adozione dell'euro, tuttavia, ha costituito anche un processo politico, volto tra l'altro ad evitare, come diceva l'ex cancelliere tedesco Kohl, di germanizzare l'Europa e a favorire l'uropeizzazione della Germania, ancorandola all'Europa affinché si potessero dissolvere le tante riserve sulla sua unificazione, in un momento in cui il marco tedesco stava divenendo, di fatto, la valuta di riferimento dell'Europa centrale e orientale. I fattori politici, quindi, non hanno consentito di attendere un maggiore grado di convergenza tra le economie dei Paesi interessati. Parallelamente, una parte della teoria economica ha incoraggiato un andamento spedito nella creazione dell'euro sostenendo che la convergenza delle economie dei Paesi partecipanti non è necessariamente un requisito bensì può essere un effetto della realizzazione di un'unione monetaria (Verdun 2015, 302).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Tuttavia non si può non registrare che con l'ingresso nell'euro hanno subito un peggioramento delle partite correnti proprio gli Stati che avevano anche il debito più elevato: Italia, Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo. La competitività, a sua volta, dipende da una serie di fattori tra cui il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), la dotazione di infrastrutture, la bassa corruzione, l'efficienza della Pubblica amministrazione, il sistema di istruzione e formazione, l'innovazione tecnologica. Rileva al riguardo l'ex Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio (2016b), che tra il 2005 e il 2014 in Italia il CLUP è cresciuto del 21,3% contro il 12,4% del resto d'Europa dell'euro, gli investimenti produttivi si sono ridotti del 27% contro la crescita dell'8,1% nel resto dell'area euro, le esportazioni sono cresciute del 14,6% contro il 34,8% registrato dai *partner* e il PIL si è ridotto del 5,5% contro la crescita del 7,8% della media degli altri Stati membri.

Più in generale, si riscontra un generale aumento delle divaricazioni nell'area dell'euro tra il 2007 e il 2013. In questo periodo il PIL si è ridotto in Grecia, Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna, rispettivamente, del 23, dell'8,6, del 7, del 7,1 e del 6 per cento, mentre in Germania, tra il 2008 e il 2013, è aumentato del 4%; tra il 2007 e il 2013 la disoccupazione è cresciuta del 27% in Grecia e Spagna, del 17% in Portogallo, del 13,3% in Irlanda e del 12,2% in Italia mentre, tra il 2008 e il 2013, è scesa del 5,5% in Germania (Bin, Caretti e Pitruzzella 2015, 322). Craig e de Burca (2015, 381-382), citando il rapporto della Caritas del 2014 sui costi umani della crisi europea, sottolineano l'impatto negativo di tale crisi e delle correlate misure di austerità sui diritti di quei settori della popolazione europea più vulnerabili. Nel contesto della centralità acquisita dalle vicende finanziarie (crisi internazionale, politica monetaria, vigilanza sulle finanze



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

pubbliche degli Stati membri, tentativi di completare l'unione bancaria), altri autori evidenziano una sorta di tendenza recessiva delle politiche europee per il welfare (Leibfried 2015, 289) e l'occupazione, dove il ruolo guida sembra passare dal *policy making* alla Corte di giustizia (Rhodes 2015, 305-317).

Tali effetti possono essere riconducibili anche all'effettiva insussistenza, nell'area euro, di taluni dei requisiti necessari – evidentemente non solamente dal punto di vista teorico – per un'area valutaria ottimale: la libertà di circolazione dei lavoratori nell'area euro è stata sancita dai Trattati ma permangono barriere invisibili quali le differenze linguistiche, formative, professionali, previdenziali che non consentono un immediato trasferimento dei lavoratori verso aree dove l'economia è in crescita, come invece avverrebbe più rapidamente all'interno delle regioni di una stessa Nazione. Inoltre, se sicuramente è massima nell'area euro la mobilità dei capitali finanziari (non esistono restrizioni normative né i costi transazionali che intervengono per il cambio di valuta) diverso è per i capitali non finanziari, macchinari e impianti industriali, che non si muovono con la stessa velocità e se, in caso di crisi in una regione, è relativamente facile dismetterli, non altrettanto veloce è trasferirli e ripristinarli in uno Stato diverso caratterizzato da un'economia in crescita (anche perché oggi, in caso di delocalizzazione, è forte per un'industria la tentazione di trasferirsi fuori dall'area euro). Inoltre, grazie anche alle conquiste sindacali e al riconoscimento dei diritti fondamentali, oggi salari e condizioni di lavoro non sono perfettamente elastici rispetto alle leggi della domanda e dell'offerta e, quindi, in forza dei contratti collettivi e delle normative sociali che garantiscono salari minimi e orari massimi, in caso di crisi in un settore o in una zona dell'euro



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

non si può ipotizzare un'immediata riduzione dei salari nominali, tale da far ripartire l'economia attraverso un incremento di produttività (né è possibile, per via della moneta unica, puntare su una svalutazione per aumentare la competitività delle proprie merci). In assenza di altri strumenti strutturali o redistributivi, occorre quindi attendere il lento processo di aggiustamento derivante dalla progressiva riduzione del potere d'acquisto, un'erosione, cioè, dei salari reali legata ad un aumento dei prezzi, riduzione che peraltro non si verifica in presenza di deflazione.

Occorre altresì considerare che i cicli economici possono essere asimmetrici tra i vari Stati dell'eurozona e, quindi, come evidenziano bene Baldwin e Wyplosz (2015, 359-361), autori che peraltro non sono ostili all'euro, una medesima politica monetaria gestita dalla Banca centrale può rivelarsi vantaggiosa per un'area e dannosa per l'altra. In presenza di *shock* asimmetrici – come, ad esempio, nel caso di due Paesi appartenenti all'unione monetaria, in uno dei quali si verificasse una caduta della domanda restando l'altro caratterizzato da una situazione di bassa disoccupazione e buoni livelli di crescita – una svalutazione del cambio rispetto alle altre valute internazionali, infatti, rilancerebbe le esportazioni del Paese in crisi ma genererebbe inflazione nel Paese già in pieno *boom*. Resta inoltre da valutare la possibilità di *shock* simmetrici con effetti asimmetrici, quali, ad esempio, un'impennata dei prezzi dei prodotti energetici, che si rifletterebbe in un beneficio per i Paesi produttori di gas e petrolio (come la Norvegia, che, forse non a caso, non partecipa né all'euro né all'UE, il Regno Unito, che non partecipa all'euro – e, forse, non a caso, ha votato per la c.d. *Brexit* – e i Paesi Bassi) e un effetto negativo per tutti gli altri dell'eurozona.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Si giunge così all'individuazione del maggiore limite dell'eurosistema rispetto ai requisiti teorici e pratici necessari per un'area valutaria ottimale: la mancanza di un vero strumento fiscale idoneo a far fronte a *shock* asimmetrici, geografici o settoriali, con adeguati interventi strutturali, redistributivi o di sostegno sociale. Possono essere ritenuti funzionali a tale scopo il mero coordinamento delle politiche economiche nazionali, i fondi strutturali, i prestiti della BEI o la clausola di solidarietà di cui all'art. 122 del TFUE?

Quanto a quest'ultimo articolo – che al paragrafo 2 prevede che «*Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato*» – nel caso della crisi greca chiaramente non ha funzionato, tanto che si sono resi necessari strumenti straordinari, non previsti dai Trattati, quali l'EFSF e l'ESM.

Quanto agli altri strumenti citati, la crescita dei divari sopra descritti, chiaramente ne denota l'inadeguatezza. Gli strumenti "comunitari" risultano a tale riguardo palesemente insufficienti – basti pensare ai limiti del bilancio dell'Unione, pari a circa l'1% del PIL europeo – in quanto i Trattati prevedono che le politiche fiscali restano di competenza nazionale, ma il mero coordinamento delle politiche nazionali, come si è visto, non è idoneo ad assicurare la crescita, l'occupazione e la coesione economica e sociale, che pure costituiscono obiettivi dell'Unione. Anzi, i vincoli⁷³

⁷³ Uno studio del Fondo monetario internazionale ha proposto, al fine di conferire maggiore efficacia al coordinamento delle politiche fiscali, una semplificazione dei vin-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

posti alle politiche di bilancio nazionali dal Patto di stabilità e crescita e dal Fiscal Compact, chiaramente impongono delle politiche pro-cicliche, come dimostrato da Baldwin e Wyplosz (2015, 439-440), che hanno determinato una crescita del differenziale tra prodotto effettivo e potenziale (*output gap*).

In altri termini, i vincoli imposti ai deficit nazionali – peraltro rafforzati dal *Fiscal Compact* che, come dianzi descritto, ha ridotto allo 0,5% in rapporto al PIL il limite massimo per i *deficit* dei bilanci pubblici nazionali rispetto al più ampio margine del 3% già previsto dal Trattato di Maastricht – hanno determinato, nei Paesi già caratterizzati dalla caduta della domanda, una situazione di recessione che, unita alla deflazione, non ha fatto altro che peggiorare ulteriormente l'indebitamento. Una situazione simile si verificò in Germania (Fazio 2016a) allorché, sconfitta nel 1924 l'iperinflazione, l'imperativo posto sulla stabilità condusse ad una politica deflazionistica talmente prolungata che i disoccupati aumentarono, tra il 1928 e il 1932, da 800mila a 6 milioni (secondo talune fonti 8 milioni), creando le premesse economiche e sociali per l'avvento di Hitler.

Il dato di fatto è che, sebbene l'Unione europea ponga in atto delle politiche per favorire l'occupazione e la coesione economica e sociale, a fronte delle misure di sorveglianza macroeconomica preventiva e successiva, che danno luogo a raccomandazioni rivolte a tutti gli Stati dell'Unione, con blandi meccanismi sanzionatori e senza strumenti fiscali europei di soste-

coli previsti nel quadro della *governance* fiscale europea, rinunciando, tra l'altro, al parametro del *deficit* in rapporto al PIL sostituendolo eventualmente con regole più stringenti sul rispetto del parametro del debito in rapporto al PIL e sulla crescita della spesa pubblica. Cfr. Andrieu, Bluedorn e altri (2015).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

gno, esiste un ben più rigido e coercitivo meccanismo sanzionatorio correlato al rispetto dei vincoli di bilancio che si applica per i soli Paesi dell'eurozona e che impedisce loro di porre in atto delle efficaci politiche anticicliche. Peraltro, proprio nell'ambito della sorveglianza macroeconomica, si riscontra un'ulteriore asimmetria data dall'incapacità degli organismi europei, Commissione e Consiglio, di sanzionare in qualche modo i surplus eccessivi delle partite correnti di Germania e Paesi Bassi, che pure costituiscono degli squilibri macroeconomici che pongono a repentaglio la tenuta dell'euro (Bastasin 2015, 468). In un sistema aperto e con cambi flessibili, infatti, il surplus commerciale di un Paese determina un rafforzamento del cambio della sua valuta che tende a scoraggiare le esportazioni a vantaggio del Paese con deficit commerciale, la cui moneta si svaluterà, disincentivando le importazioni, che divengono più care, e favorendo le esportazioni, avviando un processo che tende quindi in modo naturale verso il punto di riequilibrio. Nell'area euro, invece, il surplus commerciale di un Paese rafforza la valuta comune sfavorendo le esportazioni dei Paesi che sono già in deficit commerciale, le cui esportazioni resteranno sfavorite fino all'intervento di decisioni di politica economica (investimenti nella ricerca, nell'innovazione tecnologica e nelle infrastrutture, riforme strutturali nei campi della formazione, dell'ammodernamento della PA e del mercato del lavoro) che ne rilancino la competitività. Nei Paesi maggiormente in difficoltà dell'area euro, tuttavia, i Fondi strutturali europei esistenti non hanno la forza sufficiente per imprimere una svolta all'economia; nuovi strumenti non vengono adottati in quanto si ritiene che la politica economica sia di competenza nazionale; nei bilanci nazionali non vi sono risorse sufficienti per rilanciare gli investimenti; infine, le riforme raccomandate dalla Commissione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

europea hanno spesso un effetto depressivo sulla domanda interna, in quanto essenzialmente volte a tagliare la spesa pubblica per ridurre l'indebitamento. Tende così a cristallizzarsi una frattura (Nomikos, 2012) tra creditori e debitori *permanenti* (Marsh, 2016, 41).

Tornando ai principi, bisogna allora chiedersi se il quadro offerto dagli strumenti vincolanti posti in essere unicamente per l'obiettivo della stabilità dal Patto di stabilità e crescita e, in particolare, dal *Fiscal Compact*, sia coerente con l'architettura istituzionale definita dal Trattato di Lisbona, che invece proclama nel preambolo l'attaccamento «ai diritti sociali fondamentali quali definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989»; di voler conseguire il rafforzamento e la convergenza delle economie degli Stati membri e promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli; che all'art. 3, par. 3, del TUE dichiara di adoperarsi «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere la giustizia e la protezione sociale, nonché la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

In altri termini, sono compatibili le clausole del *Fiscal Compact* – che peraltro dispone, all'art. 2, par. 2, citato, che il relativo Trattato si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea – con disposizioni quali: l'art. 6, par. 1, del TUE, che riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le attribuisce lo stesso valore giuridico dei trattati; il protocollo n. 28 sulla coesione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

economica, sociale e territoriale; l'art. 9 del TFUE che prevede che «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»; l'art. 145 del TFUE, che sancisce che «Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea»; l'art. 151 del TFUE, che fissa come obiettivi dell'Unione e degli Stati membri «la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione»; infine, la Dichiarazione n. 49 allegata al Trattato che ricorda, tra l'altro, che «gli Stati membri della Comunità [...] RITENGONO che le istituzioni della Comunità debbano considerare, ai fini dell'applicazione del trattato, lo sforzo che l'economia italiana dovrà sostenere nei prossimi anni, e l'opportunità di evitare che insorgano pericolose tensioni, in particolare per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti o il livello dell'occupazione, tensioni che potrebbero compromettere l'applicazione del trattato in Italia; RICONOSCONO in particolare che, in caso di applicazione degli articoli 109 H e 109 I, si dovrà aver cura che le misure richieste al governo italiano salvaguardino il compimento del suo pro-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

gramma di espansione economica e di miglioramento del tenore di vita della popolazione»?

3.3. I profili politici del rapporto tra la governance economica e il processo di costruzione istituzionale europea

Dopo aver esaminato alcuni profili giuridici ed economici del rapporto tra il *Fiscal Compact* e la *governance* economica, da un lato, e i principi e i diritti fondamentali che presiedono al quadro istituzionale dell'Unione europea, dall'altro, occorre soffermarsi su alcuni profili politici.

L'affermazione «se non si passa a mettere in comune alcune scelte l'Europa è destinata a una disintegrazione politica ed economica» non proviene dal *leader* di uno dei Paesi in maggiori difficoltà nell'eurozona bensì dal Presidente della Commissione affari esteri del *Bundestag*, Norbert Röttgen (2016), appartenente allo stesso partito della cancelliera Merkel e già Ministro dell'ambiente. Röttgen (2012), in particolare, evidenzia l'esigenza, da un lato, di completare l'euro realizzando una vera politica economica e fiscale comune e, dall'altro, di assicurare che i cittadini siano posti in condizione di poter votare sulle politiche europee in quanto il conferimento di sovranità senza legittimazione democratica è inconcepibile.

Perché si parla di disintegrazione? Perché, come spiega Verdun (2015, 306), l'unione economica e monetaria sopravvivrà solo se avrà il supporto dei cittadini. Ma tale supporto oggi non è molto forte, come si evince non solamente nei Paesi caratterizzati da problematiche specifiche, come la Grecia, dove il fronte del no ha vinto con circa il 65% nel *referendum* svoltosi nel 2015 sulle condizioni poste dall'Europa, percepite come



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

un'umiliazione, o in Gran Bretagna, dove il tradizionale euroscetticismo ha condotto, nel referendum del 23 giugno 2016, alla vittoria del *Brexit*, ancorché tale Paese godesse già di notevoli deroghe, non partecipando né all'euro né agli accordi di Schengen.

Ciò che forse può risultare ancora più preoccupante è il declino globale del consenso nei confronti delle istituzioni europee e del processo di integrazione, che pervade anche Paesi membri che sono stati toccati meno dalla crisi o caratterizzati in passato come alfieri dell'europeismo. Secondo Eurobarometro (Guerra e McLaren 2015, 354), tra il 1995 e il 2014 l'ottimismo sulla costruzione europea è sceso del 3%, collocandosi sul filo di lana del 56% dei cittadini, mentre il pessimismo è salito dell'8% raggiungendo il 38%. In un Paese tradizionalmente europeista come l'Italia è sceso del 21%, attestandosi al 48%.

I dati statistici sono peraltro confortati dalle fortune dei partiti in qualche modo euroscettici; l'insieme dei partiti antieuro – insieme peraltro molto articolato, che include formazioni di estrema destra e di estrema sinistra ma anche di ispirazione moderata – è in crescita ovunque in Europa, nelle elezioni locali, nazionali ed europee e talora rasenta la metà dell'elettorato anche se spesso non raggiunge un consenso sufficiente per andare al Governo, come invece è successo in Grecia con Syriza. L'Europa sembra non essere più vista come fonte di prosperità e opportunità bensì causa di amara austerità (Wallace, Pollack e Young, 2015, 488).

Se la forza delle spinte emergenziali di carattere economico ha consentito, sia pure al prezzo di perdere qualche *partner* per strada, di raggiungere tante intese, che proprio per la mancanza di unanimità sono state definite con le regole del diritto internazionale – come gli accordi sull'ESM, sul Fiscal Compact e sull'Unione bancaria – anziché come modifiche o integra-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

zioni ai Trattati, è mai possibile continuare ad affermare che non sussistono le condizioni per un'ulteriore revisione del quadro istituzionale complessivo, che tenda a favorire una maggiore coerenza tra i principi e i diritti fondamentali nominalmente riconosciuti dal Trattato di Lisbona e quei meccanismi economici e finanziari che sono ormai divenuti la parte pregnante della vita dell'Unione, ancorché disciplinati da norme che, a rigore, non appartengono al diritto dell'UE (ESM, Fiscal Compact, Unione bancaria)?

In quale direzione si deve andare per ridare la percezione che l'Unione europea tuteli meglio il benessere dei cittadini europei rispetto a uno "splendido isolamento"? Come possono essere modificate le regole del semestre europeo, quelle del *Fiscal Compact*, e, più in generale, le norme che disciplinano i vincoli di bilancio affinché possa essere superata la sensazione che tali vincoli – sia pure necessari per assicurare il funzionamento dell'unione monetaria e contenere la speculazione internazionale contro i debiti sovrani – senza una qualche revisione impediscono agli Stati nazionali di tutelare il benessere dei loro cittadini?

Ovviamente occorre ribadire che parte delle responsabilità di tale situazione di sfiducia nei confronti dell'Europa risiede nella difficoltà dei governi nazionali – e, conseguentemente, dei media, tesi più ad evidenziare l'inefficacia delle istituzioni europee che a offrire un'analisi critica indipendente delle responsabilità nazionali nella gestione e nella mancata prevenzione di taluni fattori di crisi (Picard, 2015, 237-241) – nell'assumersi la propria quota di responsabilità. Come dianzi rilevato, infatti, fermo restando che i vincoli imposti dal Patto di stabilità (*e crescita*) possono aver impedito in taluni casi la posa in atto di adeguate politiche anticongiunturali, non si può omettere una riflessione sull'inappropriata utilizzazione degli ingenti risparmi ingenerati negli anni immediatamente successivi all'introduzione



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'euro, in ragione del consistente abbattimento dei tassi di interesse gravanti sul debito dei Paesi maggiormente esposti e della conseguente riduzione dell'onere per il debito in rapporto al PIL. Inoltre, occorre considerare che, nel lungo periodo, la scarsa crescita deriva dalla bassa competitività, la quale, a sua volta, è legata alla bassa produttività che sicuramente avrebbe richiesto riforme strutturali (come investimenti tecnologici, potenziamento delle infrastrutture, lotta alla corruzione, ammodernamento della Pubblica amministrazione) più incisive di quelle realizzate. Anche da tali omissioni è derivata l'attribuzione all'Europa, da parte dell'opinione pubblica, di tutte le difficoltà economiche del presente.

Ancora più difficile appare, in questo quadro politico e informativo, spiegare all'opinione pubblica la distinzione tra l'uscita dall'euro, e i suoi possibili effetti nefasti, e la correzione delle distorsioni determinate dall'attuale impostazione della *governance* economica europea e dal *Fiscal Compact*. Tra le distorsioni meritevoli di correzione, pena la disintegrazione dell'euro, si ricorda la presenza di strumenti asimmetrici, che privilegiano la stabilità rispetto a principi a essa formalmente equiordinati nei Trattati – ma sostanzialmente subordinati nell'azione dell'Unione – quali la solidarietà, la crescita, la coesione economica e sociale e l'occupazione; più in dettaglio, si evidenziano l'assenza di strumenti di politica economica per interventi anticiclici e redistributivi e l'inadeguato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo e, più in generale, dei cittadini, nelle decisioni inerenti la *governance* economica europea. La credibilità dell'Unione, poi, è ulteriormente minata, oltre che dall'incapacità strutturale della sua politica economica e monetaria di combattere la crisi, dagli effetti collaterali della crisi sulle altre politiche: come la crescente riluttanza ad affrontare congiuntamente le politiche di asilo e immigra-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

zione, significata anche dai sempre più frequenti casi di sospensione parziale degli accordi di Schengen sulla semplificazione dei controlli alle frontiere interne; la rimessa in discussione della politica sugli aiuti di Stato; una crescente riluttanza a rafforzare gli standard di protezione ambientale; la riduzione dell'attenzione e delle risorse per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, per la cooperazione internazionale, per la politica estera e di sicurezza e per la politica agricola (Wallace, Pollack e Young 2015, 486-487).

3.4. Integrazione, riforma o superamento del Fiscal Compact e dell'attuale governance europea?

Non possono che essere letti come dei correttivi della *governance* economica quegli strumenti straordinari apparsi dopo le ultime elezioni del Parlamento europeo e la nomina del nuovo Presidente della Commissione, Claude Juncker, quali il Piano di investimenti per l'Europa, lanciato dalla Commissione stessa nel 2014, e il *Quantitative Easing* della BCE, che hanno sostanzialmente integrato gli strumenti ordinari della politica economica e monetaria dell'Unione.

Il Piano di investimenti per l'Europa, noto anche come "Piano Juncker", mira a mobilitare almeno 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'arco di tre anni al fine di incentivare gli investimenti, aumentare la competitività e sostenere la crescita economica a lungo termine nell'UE. Il piano è stato proposto dalla Commissione europea con la



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

comunicazione presentata il 26 novembre 2014⁷⁴. Esso mira a conseguire tre obiettivi strategici correlati: invertire la tendenza al calo degli investimenti – pari al 15%, in media, dal 2007⁷⁵ – e contribuire al rilancio della creazione di posti di lavoro e della ripresa economica, senza gravare sulle finanze pubbliche; compiere un passo decisivo verso il soddisfacimento dei bisogni a lungo termine dell'economia europea migliorandone la competitività; rafforzare la dimensione europea del capitale umano, della capacità produttiva, delle conoscenze e delle infrastrutture fisiche, con particolare attenzione alle interconnessioni vitali per il mercato unico. A tal fine veniva prevista la creazione di un nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), dotato di 21 miliardi di euro iniziali (16 a carico della Commissione e 5 della BEI) destinati a fornire la garanzia per i progetti più rischiosi e suscettibili così, secondo le stime della Commissione, di generare un effetto moltiplicatore di circa 15 volte grazie all'attrazione di investitori privati e di mobilitare, pertanto, risorse per 315 miliardi di euro, di cui circa un quarto destinati al finanziamento di PMI e imprese a media capitalizzazione e il resto al finanziamento di investimenti strategici a lungo termine in settori quali le infrastrutture, l'energia, la ricerca e l'innovazione, la banda larga e l'istruzione.

Altre misure indicate nel Piano di investimenti per l'Europa riguardano un alleggerimento dei vincoli agli aiuti di Stato per gli investimenti

⁷⁴ Cfr. Commissione europea, *Un piano di investimenti per l'Europa*, 26 novembre 2014, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁷⁵ Con un picco in Italia (-25%), Portogallo (-36%), Spagna (-38%), Irlanda (-39%) e Grecia (-64%), cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Un piano di investimenti per l'Europa*, cit., p. 4.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

realizzati grazie alle risorse del suddetto Fondo, un migliore coordinamento dei Fondi strutturali e degli altri fondi europei – per i quali risultano disponibili, secondo la suddetta comunicazione della Commissione, 450 miliardi di euro tra il 2014 e il 2020, destinati a raggiungere 630 miliardi di euro con i cofinanziamenti nazionali – nonché strumenti tecnici, quali forme di assistenza e consulenza offerte dalle istituzioni europee per migliorare la selezione dei progetti più validi, una semplificazione della regolamentazione e l'adozione di norme volte a migliorare l'accesso ai mercati dei capitali.

La proposta lanciata dalla Commissione è stata approvata dal Consiglio europeo nella riunione del 18 dicembre 2014⁷⁶ e il 25 giugno 2015 è stato approvato il regolamento (UE)⁷⁷, relativo FEIS, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei, mentre una comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015, sull'applicazione delle clausole di flessibilità del Patto di stabilità e crescita agli investimenti⁷⁸, aveva precisato che i contributi nazionali

⁷⁶ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 18 dicembre 2014, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/it/pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

⁷⁷ Cfr. Regolamento (UE) 2015/1017 del 25 giugno 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁷⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, Strasburgo, 13.1.2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

al FEIS non rilevano ai fini delle procedure per disavanzo e/o debito eccessivo, nonché precisava che ai cofinanziamenti nazionali di progetti finanziati dal suddetto Fondo possono essere applicate deroghe solamente a determinate condizioni, tra cui una crescita del PIL al di sotto del suo potenziale e una deviazione dagli obiettivi di medio termine comunque contenuta entro il deficit complessivo del 3% in rapporto al PIL.

Rileva Basso (2016) come, a circa un anno dal lancio del nuovo Fondo, l'Italia risulti «in testa alla classifica dei Paesi beneficiari stilata dalla Commissione Ue, con 1,7 miliardi di investimenti attivati attraverso 29 progetti, tra accordi di finanziamento a Pmi [...] e piani di infrastrutture (1,4 miliardi). Le aspettative sono per 12 miliardi di risorse messe in moto con l'«effetto leva» e per la creazione di oltre 3.200 nuovi posti di lavoro». Il punto è se tutto questo sia sufficiente, oltre che sicuramente utile, per far ripartire la crescita e l'occupazione e sviluppare la fiducia nei confronti dell'Unione europea. Evidentemente l'intervento del nuovo Fondo non risulta o, almeno, non viene percepito come adeguato per far ripartire l'economia europea e per una ripresa della fiducia – come si evince peraltro dall'esito del referendum sulla «Brexit» svoltosi il 23 giugno 2016 – perché, tra l'altro, non si sono ancora visti i 315 miliardi di euro di investimenti ulteriori mobilitati dai 21 miliardi di effettiva dotazione iniziale del Fondo e perché non saranno i 3.200 nuovi posti di lavoro di cui si stima la creazione in Italia a incidere sulla disoccupazione, che resta ferma all'11,6 per cento⁷⁹.

⁷⁹ Come si evince dalla comunicazione dell'ISTAT in data maggio 2016, «la stima dei disoccupati ad aprile sale dell'1,7% (+50 mila), tornando al livello di febbraio. L'aumento è attribuibile alle donne (+4,2%), mentre si registra un lieve calo per gli uomini (-0,4%). Il



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Ben più consistenti sono state invece le risorse mobilitate dalla BCE, dato il persistere di condizioni di stagnazione, volte a iniettare liquidità netta nel circuito economico, e non più sterilizzata⁸⁰, come nel caso del programma relativo alle OMT citate. È stato infatti varato, con l'annuncio dato dal Presidente della BCE, Mario Draghi il 22 gennaio 2015⁸¹, un programma ampliato di acquisto di attività, cosiddetto *Quantitative Easing* (QE). Il QE consiste in acquisti sul mercato secondario delle obbligazioni emesse da amministrazioni centrali dei Paesi dell'area dell'euro, agenzie situate nell'area dell'euro e istituzioni europee. Secondo le intenzioni gli acquisti mensili dovevano ammontare, nell'insieme, a 60 miliardi di euro e dovevano proseguire fino a settembre 2016 per l'assolvimento del mandato della stabilità dei prezzi, allo scopo di far fronte ai rischi derivanti da un periodo troppo prolungato di bassa inflazione, rendendo meno costoso l'accesso al finanziamento da parte di imprese e famiglie. Ciò – afferma la stessa BCE – «*sostiene tendenzialmente gli investimenti e i consumi e contribuisce, in ultima analisi, a un ritorno dei tassi di inflazione verso il 2%*». Gli acquisti di titoli del debito pubblico sarebbero avvenuti sul mercato secondario in conformità con l'art. 123, par. 1, che vieta l'acquisto diretto presso

tasso di disoccupazione è pari all'11,7%, in aumento di 0,1 punti percentuali su marzo». In <http://www.istat.it/it/archivio/186689> (consultato il 19 giugno 2016).

⁸⁰ Si ricorda che il programma OMT, sopra descritto, prevedeva, a determinate condizioni, l'acquisto da parte della BCE di titoli pubblici "sterilizzando" la liquidità così immessa nel sistema economico attraverso adeguate operazioni finanziarie compensative, volte a mantenere la base monetaria invariata.

⁸¹ Cfr. BCE, Comunicato Stampa, *La BCE annuncia un programma ampliato di acquisto di attività*, 22 gennaio 2015; il testo del comunicato si può leggere all'indirizzo https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.it.html (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

enti pubblici europei o nazionali di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle Banche centrali nazionali.

Il 3 dicembre 2015⁸² il Consiglio direttivo della BCE ha deciso un prolungamento del programma straordinario di acquisto di attività fino a marzo 2017 e oltre, se necessario, estendendolo anche all'acquisto di titoli del debito pubblico di enti locali e regionali. Lo stesso Board, il 10 marzo 2016⁸³, ha deciso, peraltro a maggioranza, di ampliare gli acquisti mensili nel quadro del programma di acquisto di attività portandoli dai correnti 60 miliardi a 80 miliardi di euro. Secondo le intenzioni, tali acquisti saranno condotti sino alla fine di marzo 2017, o anche oltre se necessario, e in ogni caso finché non si riscontrerà un aggiustamento durevole dell'evoluzione dei prezzi, coerente con l'obiettivo di conseguire tassi di inflazione inferiori ma prossimi al 2% nel medio termine.

Nonostante gli interventi a sostegno degli investimenti disposti col Piano Juncker e gli interventi straordinari di politica monetaria disposti dalla BCE con il QE, già l'Euro Summit del 24 ottobre 2014 aveva esaminato la situazione economica e occupazionale nella zona euro convenendo che, per assicurare il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, fosse essenziale un coordinamento più stretto delle

⁸² Cfr. Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, *Introductory statement to the press conference*, Frankfurt am Main, 3 December 2015, in <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is151203.en.html> (consultato il 19 giugno 2016).

⁸³ Cfr. Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, *Introductory statement to the press conference*, Frankfurt am Main, 10 March 2016, in <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2016/html/is160310.en.html> (consultato il 19 giugno 2016). Nella trascrizione del dibattito coi giornalisti presenti alla conferenza stampa si evince che la decisione è stata adottata a maggioranza e non all'unanimità.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

politiche economiche nella zona euro. Più esplicitamente, a conclusione della riunione preparatoria del Vertice svoltasi il 13 ottobre precedente, il Presidente dell'eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, aveva dichiarato⁸⁴ «There was broad consensus among Ministers that the current situation is, however, not satisfactory and requires strong policy actions from Governments, notably a credible mix of structural reforms, fiscal policy and investments by Member States». L'Euro Summit, a tale riguardo, ha chiesto di proseguire, in stretta collaborazione con la Commissione, i lavori intesi a sviluppare meccanismi concreti per un coordinamento, una convergenza e una solidarietà più stringenti tra le politiche economiche e ha invitato il Presidente della Commissione, in stretta collaborazione con il Presidente del Vertice euro, il Presidente dell'Eurogruppo e il Presidente della Banca centrale europea, a predisporre le prossime misure volte a migliorare la *governance* economica nella zona euro.

Ai lavori del suddetto gruppo è stato associato anche il Presidente del Parlamento europeo e il 22 giugno 2015 è stato così presentato il cosiddetto Rapporto dei cinque Presidenti su “*Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*”⁸⁵. Tale documento si basa sulla relazione “Verso un'autentica Unione economica e monetaria” (la cosiddetta “relazione dei quattro presi-

⁸⁴ Cfr. Remarks by Jeroen Dijsselbloem at the press conference following the Eurogroup meeting of 13 October 2014, in <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/eurogroup/2014/10/13/> (consultato il 19 giugno 2016).

⁸⁵ Cfr. European Commission, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, 22 June 2015, in http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

denti”)⁸⁶ e sul “Piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita” della Commissione⁸⁷, entrambi del 2012. Esso si ripropone il conseguimento di progressi su quattro fronti con riferimento, rispettivamente: all’unione economica, dove riscontra l’esigenza di concentrarsi su convergenza, prosperità e coesione sociale; all’unione finanziaria, per la quale occorre completare l’unione bancaria e varare l’unione dei mercati dei capitali; all’unione di bilancio, in relazione alla quale si auspica di riuscire a garantire politiche di bilancio solide e integrate; al controllo democratico, in ordine al quale si ravvisa l’esigenza di rafforzare la legittimità e il quadro istituzionale rivedendo la costruzione politica dell’UEM.

La relazione dei cinque Presidenti si ripropone inoltre di perseguire i suddetti obiettivi in due fasi. La prima, da completare entro il 30 giugno 2017, dovrebbe riguardare le misure adottabili con il quadro istituzionale vigente: la creazione di un sistema di autorità per la competitività nell’eurozona, maggiore concentrazione su occupazione, *performance* sociale e squilibri macroeconomici; più coordinamento delle politiche economiche nazionali nel quadro del semestre europeo; completamento dell’unione bancaria con il finanziamento del meccanismo di risoluzione unico, la crea-

⁸⁶ Herman Van Rompuy, President of the European Council In close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup Mario Draghi, President of the European Central Bank, *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/presdata/en/ec/134069.pdf (consultato il 19 giugno 2016).

⁸⁷ Communication from the Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, Brussels, 30.11.2012; il testo in inglese può essere letto all’indirizzo http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

zione di un sistema comune di garanzia dei depositi, il varo del mercato unico dei capitali e il potenziamento del Comitato per il rischio sistemico; la creazione di un Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche che dovrebbe assicurare il raccordo con i *Fiscal Council* nazionali e assistere la Commissione nella valutazione dei bilanci nazionali; un'intensificazione del coinvolgimento, della consultazione e della cooperazione con il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Nella prima fase dovrebbe inoltre essere rafforzata la rappresentanza esterna unica dell'eurozona e dovrebbe essere avviata l'integrazione delle norme del *Fiscal Compact*, del Fondo di risoluzione unico e del Patto Euro Plus nel diritto dell'UE.

Nella seconda fase, da completare entro il 2025, dovrebbero essere rafforzati i vincoli del processo di convergenza, si dovrebbe creare una funzione di stabilizzazione macroeconomica per l'area euro, si dovrebbe integrare l'ESM nel diritto dell'UE ed istituire una tesoreria unica della zona euro anche per rafforzare il controllo democratico nel quadro dell'UEM⁸⁸.

In attuazione delle indicazioni enunciate nella Relazione dei cinque Presidenti, la Commissione europea, tra luglio e ottobre del 2015, ha presentato un "pacchetto di misure", riepilogato nella comunicazione *Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria*⁸⁹, del 21 ottobre 2015, che comprende l'istituzione di un Comitato consultivo in-

⁸⁸ Per una valutazione analitica dell'impatto delle proposte dei cinque Presidenti sul semestre europeo cfr. Zuleeg (2015).

⁸⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria, Bruxelles, 21 ottobre 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0600&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dipendente europeo per le finanze pubbliche⁹⁰, che, ai sensi dell'art. 1, collabora con i consigli nazionali per le finanze pubbliche previsti dalla citata direttiva 2011/85/UE, un progetto di Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro⁹¹, una proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale⁹², nonché una comunicazione recante una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali⁹³. Il pacchetto contempla inoltre un approccio rinnovato al semestre europeo,

⁹⁰ Decisione (UE) 2015/1937 della Commissione del 21 ottobre 2015 che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1937&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁹¹ Commissione europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di comitati nazionali per la competitività nella zona euro*, Bruxelles, 21 ottobre 2015; il testo in inglese si legge all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0601&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016). Non si tratta di un errore: il documento si intitola effettivamente «Raccomandazione di Raccomandazione» (N.d.R.).

⁹² Commissione europea, *proposta di decisione del Consiglio che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale*, Bruxelles, 21 ottobre 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0603&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).

⁹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, *Una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali*, Bruxelles, 21 ottobre 2015, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0602&from=EN> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

che prevede, tra l'altro, il rafforzamento del dialogo democratico e l'ulteriore miglioramento della *governance* economica, e specifica le tappe verso il completamento dell'Unione bancaria, tra cui in particolare un sistema europeo di garanzia dei depositi e misure volte a ridurre ulteriormente il rischio nel sistema bancario.

Sulle modifiche alla *governance* economica e il completamento della unione economica e monetaria è intervenuto più volte il Parlamento europeo (PE) sottolineando, in generale, l'esigenza di incorporare i meccanismi già creati, come l'ESM e l'ESFS, e quelli prefigurati – quali il ventilato meccanismo finanziario di supporto alle politiche di convergenza – nel quadro del diritto dell'UE. Ciò non solo al fine di assicurare una maggiore coerenza istituzionale della *governance* europea ma anche al fine più specifico di garantirne una maggiore legittimità democratica, essendo assicurato nella cornice dell'Unione europea un effettivo coinvolgimento del Parlamento europeo attraverso le forme di controllo degli organi esecutivi previste dai Trattati e, soprattutto, mediante l'applicazione della codecisione, la cosiddetta procedura legislativa ordinaria di cui agli articoli 289 e 294 del TFUE.

Più in dettaglio, il PE, nella risoluzione del 12 giugno 2013⁹⁴, esprimeva preoccupazione per il fatto che la questione della responsabilità democratica all'interno dell'UEM non fosse stata finora adeguatamente affrontata, ribadiva di ritenere inaccettabile l'introduzione di ulteriori meccanismi intergovernativi nell'ambito dell'UEM e sottolineava l'esigenza di assicurare un pieno controllo del Parlamento al momento

⁹⁴ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2013 sul rafforzamento della democrazia europea nell'ambito dell'Unione economica e monetaria (UEM), in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0269&language=IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dell'introduzione di nuove competenze o istituzioni correlate all'UEM. La risoluzione del 12 dicembre 2013⁹⁵ rilevava che, per essere efficace, legittima e democratica, la *governance* dell'UEM deve essere basata sul quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, sollecitava un aumento delle competenze dell'Unione nel campo della politica economica con un rafforzamento delle sue capacità di bilancio e creando una vera capacità fiscale autonoma dell'UEM, evidenziava l'esigenza di un equilibrio tra politica economica e politica occupazionale, sottolineava come la procedura della cooperazione rafforzata, con un pieno coinvolgimento del Parlamento, fosse preferibile a quella finora perseguita di accordi internazionali esterni alla cornice del diritto dell'UE e chiedeva un pieno coinvolgimento del PE nell'approvazione della nomina del Presidente e degli altri componenti del Comitato esecutivo della BCE.

Nella risoluzione del 24 giugno 2015⁹⁶, votata da un Parlamento in cui, nel frattempo, erano cambiati gli equilibri a seguito delle elezioni del 2014, risultavano usati toni meno critici nei confronti della *governance* europea di quanto non avvenisse nella precedente legislatura, riconoscendo esplicitamente che il Patto di stabilità e crescita «permette agli Stati membri di attuare all'occorrenza una politica anticiclica e lascia loro un margine di

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell'Unione europea, in http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0598+0+DOC+XML+V0//IT#def_1_10 (consultato il 19 giugno 2016).

⁹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 giugno 2015 sulla verifica del quadro di *governance* economica: bilancio e sfide; il testo si può leggere all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2015-0238+0+DOC+PDF+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

manovra sufficiente in termini di bilancio affinché gli stabilizzatori automatici funzionino a dovere nel caso della creazione di nuove istituzioni», rilevando tuttavia l'importanza di procedure semplici e trasparenti in materia di *governance* economica, nonché che «la complessità dell'attuale quadro e le carenze in materia di attuazione e titolarità vanno a discapito della sua efficacia e dell'accettazione da parte dei parlamenti nazionali, delle autorità locali, delle parti sociali e dei cittadini degli Stati membri».

Il PE, tuttavia, oltre a un'esigenza di semplificazione del quadro normativo applicabile alla *governance* economica, rilevava la necessità di «rafforzare la legittimità a livello europeo adottando orientamenti sulla convergenza recanti priorità mirate per l'anno a venire, nel quadro di una procedura di codecisione che dovrebbe essere introdotta in occasione della prossima modifica del trattato», nonché ribadiva l'esigenza di integrare i Trattati sull'ESM e sul *Fiscal Compact* nel quadro comunitario, sottoponendoli quindi alle competenze del Parlamento, ritenendo la stipula di accordi extra UE una vera e propria *regressione* nel processo di integrazione europea.

La "tregua" nei toni usati dal PE nei confronti della *governance* europea con la risoluzione di giugno veniva rotta, in qualche modo, dai toni molto più forti utilizzati nella risoluzione del 17 dicembre 2015⁹⁷, nella quale si «deplora» che il citato pacchetto di misure presentato dalla Commissione in attuazione della Relazione dei cinque Presidenti «non lasci abbastanza spazio per il controllo parlamentare e il dibattito a livel-

⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2015 sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa; il testo si può leggere all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0469+0+DOC+PDF+V0//IT> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

lo europeo che sono necessari per garantire la responsabilità democratica delle decisioni adottate nel quadro dell'UEM e, di conseguenza, per garantire la titolarità dei cittadini in merito alla governance della zona euro» e sollecita la definizione di un accordo interistituzionale in materia di *governance* economica europea che garantisca, nel quadro dei Trattati, che la struttura del Semestre europeo preveda un idoneo e periodico controllo parlamentare del processo, soprattutto per quanto riguarda le raccomandazioni relative alla zona euro. La risoluzione deplora inoltre che la Commissione abbia scelto di non ricorrere alla procedura legislativa ordinaria per le decisioni riguardanti i comitati nazionali per la competitività e sottolinea che il Comitato europeo per le finanze pubbliche, in quanto comitato consultivo della Commissione, dovrebbe rispondere al Parlamento.

Taluni autori, ancora più esplicitamente del PE, ravvisano nel documento dei cinque Presidenti un'occasione mancata (Saccomanni, 2015) perché non affronta la questione centrale dell'istituzione di una politica fiscale anticiclica per l'eurozona mentre si continua a parlare di "rafforzamento della cooperazione" che costituisce un mero monitoraggio della conformità delle politiche di bilancio nazionali con le regole del *Fiscal Compact*. Inoltre, si rinvia a un lungo termine non meglio definito la creazione di uno strumento di stabilizzazione macroeconomica, cosicché un maggior grado di convergenza tra gli Stati membri, anziché essere asseccato, diverrà una precondizione rispetto al suddetto meccanismo. Si accenna poi a un possibile uso del FEIS in funzione anticiclica ma non si affronta la questione di un potenziamento delle risorse proprie dell'Unione a tal fine, né emerge la possibilità di indirizzare la procedura sugli squilibri macroeconomici per fini diversi dal monitoraggio delle riforme strutturali e dei piani di riduzio-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ne del debito, quale la correzione degli squilibri della bilancia dei pagamenti.

Gli analisti, peraltro, su tali osservazioni non sono unanimi; taluni altri, infatti, prendendo atto della difficoltà di procedere ad una revisione dei Trattati, ritengono soddisfacente il controllo parlamentare esercitato attraverso la Conferenza interparlamentare di cui all'art. 13 del TSCG e gli attuali poteri del Parlamento europeo, eventualmente da rafforzare attraverso meri accordi interistituzionali (Tosato 2016), accordi che, tuttavia, non sembra possano andare oltre un miglioramento dello scambio di informazioni, senza incidere significativamente sulle competenze decisionali. Si tratta evidentemente di un approccio pragmatico ben distante da chi, al contrario, sottolinea l'esigenza di una revisione profonda della *governance*, superando il dualismo tra una politica monetaria fortemente accentrata a livello europeo e una politica fiscale che resta formalmente di competenza nazionale bensì giungendo alla definizione di un modello sociale europeo (Picchi 2014, 82).

Un comunicato molto critico del Consiglio italiano del Movimento europeo, del 23 giugno 2015⁹⁸, sulla Relazione dei cinque Presidenti, ol-

⁹⁸ Consiglio Italiano del Movimento Europeo, *Nota preliminare del Movimento europeo in Italia sulla Relazione "Completare l'unione economica e monetaria dell'Unione europea" all'ODG del Consiglio europeo del 25 giugno 2015*, 23 giugno 2015, in http://www.movimentoeuropeo.eu/images/Nota_preliminare_CIME_sulla_relazione_dei_5_Presidenti.pdf (consultato il 19 giugno 2016). Si ricorda che il Consiglio Italiano del Movimento Europeo (CIME) è espressione di partiti, sindacati e associazioni impegnati in Italia e in Europa per il conseguimento dell'unità europea, intesa secondo il messaggio di Ventotene che ispirò la resistenza e quale federazione fra tutti gli Stati Europei a regime democratico che possano e vogliano aderirvi in piena parità di diritti e di doveri. Cfr. <http://www.movimentoeuropeo.eu/> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

tre a criticare le caratteristiche dello strumento di stabilizzazione ivi contemplato (in quanto interverrebbe solo dopo aver ottenuto un considerevole grado di convergenza economica e sarebbe comunque slegato da un bilancio comune di cui invece necessiterebbe l'eurozona), evidenzia la genericità dei riferimenti al controllo democratico non essendo state avanzate proposte specifiche sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, come la codecisione, ad esempio, sui grandi orientamenti di politica economica.

Non sembrano far fronte completamente ai suddetti rilievi neanche le proposte avanzate dal Governo italiano, quale contributo⁹⁹ alla discussione sul documento dei cinque Presidenti. Esse, infatti, pur entrando più nel dettaglio di quanto non faccia la Relazione dei cinque Presidenti nel merito del funzionamento dell'istituendo meccanismo di stabilizzazione e con funzioni anticicliche, che si propone di finanziare con risorse proprie, e pur prefigurando altri strumenti volti a rafforzare la percezione di un'Europa più attenta ai bisogni dei cittadini, come l'istituzione di un regime comune di sicurezza sociale contro la disoccupazione e l'introduzione di bond europei¹⁰⁰, si limitano a evocare il tema della supervisione parlamentare sulle decisioni di politica economica senza precisare tuttavia come dovrebbero essere rafforzati, nel concreto, i poteri parlamentari.

⁹⁹ Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Italy 2, May 2015, in https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy_contribution_2_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).

¹⁰⁰ Contributions from the Sherpas of the Member States to the Five Presidents' Report – Italy 1, May 2015, in https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/italy_contribution_1_en.pdf (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

A fronte della timidezza delle proposte di riforma del *Fiscal Compact* e della *governance* economica europea, tendono a rafforzarsi forme di sfiducia – se non anche di risentimento – da parte dell’opinione pubblica nei confronti dell’euro e dell’UE, come dimostra anche l’esito del *referendum* sull’uscita del Regno Unito svoltosi il 23 giugno 2016.

In questo clima prosperano ipotesi più radicali rispetto a quella di una revisione del *Fiscal Compact* o dell’attuale quadro istituzionale della *governance*, quale l’uscita dall’euro (Barra Caracciolo 2013, 280) o dall’Unione europea.

Tra le prime figura la proposta di Giuseppe Guarino (2014, 94,115) di creare una valuta dei Paesi mediterranei dell’Unione europea¹⁰¹ ovvero quella di creare due euro, uno del Nord e l’altro del Sud Europa (Garnero e Marcolin, 2011, 30) mentre, secondo il giornale britannico *The Telegraph* (Akkoc, 2016), in un ipotetico referendum per una “*Brexit italiana*” più del 50 per cento degli Italiani voterebbero per l’uscita dall’UE e alcune forze politiche si preparano a raccogliere le firme per una legge d’iniziativa popolare volta a modificare l’art. 75 della Costituzione al fine di rendere possibile in Italia un referendum analogo a quello inglese (Solimene, 2016).

¹⁰¹ Cui si aggiungono le proposte per la creazione di forme di coordinamento tra i Paesi mediterranei dell’UE, come la convocazione di una Conferenza delle Commissioni parlamentari per gli affari europei dei Paesi mediterranei, che si è tenuta a Nicosia nel gennaio del 2014 (Esposito 2014, 177), in vista delle consuete riunioni annuali della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti dell’UE (COSAC), l’organismo nato fin dal 1989 e che ha anticipato il modello per la Conferenza interparlamentare prevista dall’art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact. Cfr. <http://www.cosac.eu/about/> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Ma occorre tener conto che, a parte i profili politici, istituzionali e internazionali, in termini economici l'abbandono dell'euro potrebbe non essere un toccasana per l'Italia. Come rilevato da alcuni studiosi di economia, infatti, la partecipazione ad un'area valutaria comporta una serie di tangibili vantaggi: determina in ogni caso una riduzione dei costi di rischio e transazione per esportatori, importatori e investitori (l'esigenza, cioè, di acquistare delle costose garanzie finanziarie, per tutelare le loro transazioni dalle oscillazioni del cambio, che poi si riflettono sui prezzi dei beni esportati o importati nonché sul costo dell'operazione di cambio¹⁰²); la valuta comune, inoltre, consente un immediato confronto tra i prodotti offerti da fornitori diversi, tanto più oggi che prende piede l'*e-commerce*, che si riflette in una maggiore concorrenza e un calmieramento dei prezzi per i consumatori; la moneta comune favorisce, infine, un incremento dei commerci interni nell'area valutaria comune con un conseguente effetto positivo sulla crescita (Baldwin e Wyplosz 2015, 352-356).

Viceversa, un'uscita dall'euro motivata dalla presunta esigenza di recuperare competitività attraverso la svalutazione della nuova moneta locale, rischierebbe di comportare un default del debito, con un possibile cospicuo innalzamento dei tassi di interesse sui futuri titoli del debito pubblico (Garnero e Marcolin 2011, 31), nonché una crescita del prezzo delle materie prime con un conseguente effetto inflazionistico, con un'erosione del potere d'acquisto e, quindi, un sostanziale impoverimento di cittadini a reddito fisso, impiegati, operai, salariati in generale e pensionati.

¹⁰² Uno studio ha dimostrato che l'equivalente di 100 euro cambiato, prima dell'introduzione della moneta unica, in una serie di operazioni immediatamente successive, in tutte le valute dell'eurozona, si sarebbe immediatamente trasformato in 50 euro senza aver acquistato nulla (Baldwin e Wyplosz 2015, 352).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

La conseguente fuga all'estero di capitali volta ad evitare i rischi del deprezzamento del cambio genererebbe poi un innalzamento dei tassi d'interesse che aggraverebbe sia l'indebitamento¹⁰³ che il debito pubblico e scoraggerebbe gli investimenti; le famiglie e gli imprenditori già indebitati in euro per i mutui accesi sulle abitazioni, che potrebbero svalutarsi fino al 50% (Caracciolo e Maronta 2011, 61), e sugli impianti industriali, si troverebbero a dover pagare un debito in euro con un reddito espresso nella valuta locale svalutata, rischiando di perdere la casa o di incorrere nel fallimento e la situazione di insolvenza sarebbe suscettibile di scatenare una nuova ondata di crisi finanziarie, che alla fine verrebbero pagate dai risparmiatori o dai contribuenti; alla vigilia dell'uscita dall'euro, inoltre, si scatenerebbe una corsa agli sportelli per ritirare i depositi in euro, come avvenuto in Grecia, con conseguenti crisi bancarie o blocco dei risparmi.

Come avviene spesso in Paesi con una valuta debole – basta muoversi per turismo per verificare che in molti paesi extracomunitari la valuta comunemente utilizzata nelle transazioni è l'euro o il dollaro – si verificherebbe altresì una doppia circolazione, con gli stipendi pubblici e le pensioni espressi in valuta locale e i prezzi locali espressi comunque in euro, con la conseguente vanificazione dei benefici attesi dalla svalutazione della moneta locale. A ciò si aggiunge, infine, che tra il 2008 e il 2012 si è registrata una contrazione del PIL anche in Paesi che non adottano l'euro, come il Regno Unito (Bin, Caretti e Pitruzzella 2015, 292-293).

¹⁰³ Si ricorda che, prima delle decisioni sull'introduzione dell'euro, all'epoca dei negoziati sul Trattato di Maastricht, il costo del debito, cioè gli interessi pagati dalla pubblica amministrazione per i titoli del debito pubblico, avevano raggiunto un volume annuo pari a circa il 12,5% del PIL (Baldwin e Wyplosz 2015, 415).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

4. Conclusioni

Rispetto ai limiti della *governance* economica europea e del Fiscal Compact dianzi descritti – con riferimento non solamente ai principi e diritti fondamentali riconosciuti dal quadro istituzionale dell’Unione ma anche alla situazione economica e politica dell’Europa – le proposte dei cinque Presidenti, come rilevato da alcuni osservatori, costituiscono un’occasione mancata. Non vengono prefigurati strumenti anticongiunturali e tanto meno una politica fiscale comune; si mantiene e si rafforza, di fatto, il carattere intergovernativo della politica economica; si ipotizza la creazione di un ministro del tesoro dell’area euro che tuttavia non è un vero ministro delle finanze quanto piuttosto un super controllore dei bilanci nazionali; aumentano i meccanismi di monitoraggio e controllo sulle decisioni di bilancio nazionali e conseguentemente si riducono i poteri di controllo su tali decisioni dei Parlamenti nazionali senza accrescere i poteri di decisione e controllo del Parlamento europeo.

Sussiste pertanto il rischio che l’attuazione della proposta dei cinque Presidenti riduca ulteriormente i margini di sovranità economica dei Paesi che partecipano all’euro senza integrare sostanzialmente le loro economie e incrementando il risentimento dei cittadini. Permane la tendenza a un incremento dei divari tra gli Stati dell’eurozona, emerge una sempre minore democraticità delle decisioni in materia economica e aumenta la conseguente disaffezione dei cittadini dal progetto europeo, con la minaccia di una crisi irreversibile. Tali fosche prospettive non sembrano esagerate a fronte dell’esito del *referendum* nel Regno Unito dello scorso 23 giugno, non tanto per l’uscita di tale importante Paese



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

dall'Unione europea – che comunque comporterà una fase di incertezza istituzionale ed economica – quanto piuttosto per i possibili effetti imitativi in altri Paesi membri.

Come si è visto, per altro verso, l'uscita dall'euro o dall'Unione europea non sembrano sbocchi auspicabili: oltre alle possibili ricadute economiche negative già descritte sotto il profilo della legittimità democratica, occorre tener conto del risultato di alcuni studi (Smismans 2015, 350) secondo i quali da una disgregazione o una riduzione delle competenze dell'UE non necessariamente scaturirebbe una riappropriazione di poteri da parte degli Stati nazionali, quanto piuttosto si rischierebbe una loro diluizione in una ancor meno democratica *governance* globale, guidata dagli imponderabili effetti del mix dei poteri delle istituzioni internazionali, dove il controllo parlamentare è ancora più rarefatto, e delle grandi *corporation* industriali e finanziarie multinazionali. La tutela dei diritti fondamentali, dunque, non è assicurata da quello che alcuni autori definiscono un «ritorno a primitive forme di protezionismo» (Bonfiglio, 2016, 80-81), bensì dal progressivo superamento delle attuali forme di *governance* burocratica per approdare ad un più efficace raccordo tra cittadini europei e strumenti comuni di Governo.

È innegabile che l'introduzione dei correttivi necessari alla *governance* economica e al *Fiscal Compact* – creazione di un vero Ministro del tesoro europeo che possa avvalersi di risorse UE per svolgere un'effettiva politica fiscale europea (anticongiunturale o redistributiva); coinvolgimento effettivo di un organismo parlamentare (Fabbrini 2011, 99) nelle decisio-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

ni che riguardano la politica economica¹⁰⁴ – richiede una comune visione dell'Europa verso la quale si intende andare, prospettiva che secondo molti non è ancora realizzabile. Ma forse è venuto anche il momento di chiedersi se una tale decisione sia ancora procrastinabile prima della disintegrazione dell'euro.

Le soluzioni tecniche non mancano (Rubio, 2015). Per quanto riguarda la creazione di un meccanismo di stabilizzazione, volto a far fronte agli *shock* asimmetrici e a sostenere le politiche anticongiunturali, sono stati ipotizzati¹⁰⁵, tra l'altro, un idoneo potenziamento del FEIS nonché un incremento del bilancio comunitario attraverso l'individuazione di nuove risorse proprie, quali una tassa su alcuni tipi di transazioni internazionali¹⁰⁶ ovvero l'emissione di *eurobond*.

¹⁰⁴ Habermas (2012, 347) sintetizza efficacemente il concetto: «Thus the logic of this development would also imply that national citizens who have to accept the redistribution of burdens across national borders would also want to exercise democratic influence in their role as European citizens over what their heads of government negotiate or agree upon in a legal grey area».

¹⁰⁵ Manzella (2014, 10) ipotizza la configurazione di cinque Fondi specializzati a carico di un istituendo bilancio dell'eurozona aggiungendo all'ESM, già esistente, quattro nuovi fondi rispettivamente dedicati al sostegno per le riforme strutturali, alla stabilizzazione ciclica come meccanismo di assorbimento degli *shock* strutturali, alla lotta contro la disoccupazione e al sostegno, subordinato a specifiche condizioni, alle politiche nazionali per la riduzione del debito eccessivo.

¹⁰⁶ Al riguardo si segnala il travagliato percorso di una direttiva volta alla mera armonizzazione delle disposizioni nazionali su tali transazioni, ben lunghi, dunque, dall'introduzione di una nuova entrata per l'UE. Data l'opposizione di vari stati membri, e, in particolare, del Regno Unito, si è giunti alla definizione di una cooperazione rafforzata in materia, con la decisione del Consiglio del 22 gennaio 2013 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:022:0011:0012:IT:PDE>, consultato



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Le suddette considerazioni afferiscono alla cosiddetta *output legitimacy*, la legittimazione che deriva dall'efficacia delle decisioni assunte (Craig e de Burca 2015, 56-57). Il principio di sussidiarietà, che costituisce uno dei fondamenti dell'Unione, presuppone che talune decisioni debbano essere assunte a livello europeo per affrontare più efficacemente dei problemi che altrimenti non potrebbero essere risolti a livello nazionale. La questione è che la crisi economica e finanziaria ha indebolito agli occhi dei cittadini la legittimità del sistema decisionale della *governance*, in quanto ha aggiunto al problema della mancanza di trasparenza e partecipazione, che in realtà preesisteva, il problema dell'incapacità di risolvere le crisi stesse.

Per quanto concerne il controllo parlamentare – la cosiddetta *Input legitimacy*, ovvero la legittimazione che trae fondamento dal grado di coinvolgimento degli elettori, in conformità col principio, che ci ricorda Fasone (2014a, 164), “*No taxation without parliamentary representation*” – si possono ipotizzare: la creazione di un Parlamento dell'area euro, con

il 19 giugno 2016), contestata dal Regno Unito che ha presentato un ricorso alla Corte di giustizia, respinto con la sentenza del 30 aprile 2015 (causa C-209/13, cfr. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151529&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1210795>, consultato il 19 giugno 2016). In attuazione della decisione sulla cooperazione rafforzata la Commissione europea ha presentato una prima proposta di direttiva il 14 febbraio 2013 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2013:0071:FIN>, consultato il 19 giugno 2016) ed una nuova proposta il 28 gennaio 2016 (cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0026&from=EN>, consultato il 19 giugno 2016), il cui *iter* è ancora in corso. Cfr. anche Adam e Tizzano 2014, 646)



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

un'Assemblea *ad hoc*¹⁰⁷, composta degli eurodeputati dei Paesi euro, eventualmente con una rappresentanza dei Parlamenti nazionali, con una modifica dell'articolo 13¹⁰⁸ del TSCG; ovvero il conferimento al Parlamento europeo, nella sua composizione integrale¹⁰⁹, del controllo democratico (nel senso di un potere decisionale su scelte quali le raccomandazioni rivolte agli Stati membri e l'utilizzo del costituendo meccanismo finanziario anticongiunturale) mediante l'integrazione del *Fiscal Compact* nel diritto dell'UE e stabilendo l'applicazione della procedura legislativa ordinaria per tutte le decisioni più rilevanti.

Viceversa, un semplice rafforzamento dei poteri di coordinamento dei bilanci nazionali, come sembra configurarsi con la Relazione dei cinque Presidenti, ovvero la sola introduzione di un bilancio dell'area euro volta a superare l'asimmetria esistente tra gli strumenti di politica monetaria e quelli politica economica, fiscale e sociale, senza un contestuale superamento del *deficit* di democrazia, rischierebbe solo di accentuare quella generale crisi di fiducia tra Stati creditori e debitori (Bastasin,

¹⁰⁷ Si ricorda, al riguardo, l'art. IX del Trattato di Bruxelles modificato, istitutivo dell'unione dell'Europa Occidentale (UEO), che prevedeva l'istituzione di un'Assemblea parlamentare composta dei rappresentanti degli Stati membri già componenti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Cfr. The Brussels Treaty signed on 17 March 1948, amended by the Paris Agreements signed on 23 October 1954, in <http://www.weu.int/Treaty.htm>, (consultato il 19 giugno 2016).

¹⁰⁸ Sulla nascita sofferta, il funzionamento e le proposte alternative alla Conferenza interparlamentare istituita dall'art. 13 del Trattato sul Fiscal Compact cfr. Esposito (2014, 166-169). Sulle carenze della Conferenza cfr. Fromage (2016).

¹⁰⁹ Sull'ostilità manifestata negli ultimi anni dal Parlamento europeo circa una differenziazione dei poteri riconosciuti ai suoi componenti su base dell'appartenenza nazionale cfr. Fasone (2014b).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

2015, 466-467), tra Paesi che si ritengono *virtuosi* e Paesi che si sentono *penalizzati*, nonché, più in generale, tra cittadini e istituzioni europee.

Al riguardo appaiono utili le riflessioni di Craig e de Burca (2015, 151-161) i quali hanno enucleato un'analitica pluralità di elementi che contribuiscono a definire il problema della legittimità democratica dell'Unione: l'impossibilità per gli elettori di scegliere il Governo europeo attraverso il voto, sebbene, come descritto da Garcia e Priestley (2015), il sistema dello *Spitzenkandidaten* inaugurato con le elezioni europee del 2014 con la nomina in qualità di Presidente della Commissione europea, nella persona di Jean-Claude Juncker, del candidato del partito europeo vincente, ove formalizzato anche per le elezioni future, sarebbe suscettibile di riavvicinare gli elettori europei alle istituzioni dell'Unione, contribuendo alla creazione di quel *demos* di cui si lamenta la mancanza; la riduzione del potere di controllo dei Parlamenti nazionali derivante dal trasferimento di decisioni a organismi comunitari o intergovernativi cui non corrisponde simmetricamente un accrescimento dei poteri del Parlamento europeo sia per la mancanza, talora, delle relative competenze, sia per il frequente disinteresse degli elettori per le decisioni dell'Assemblea di Strasburgo, sia per l'assenza di un vero sistema di partiti a livello europeo; la delega di decisioni ad organismi tecnici, la cosiddetta comitologia, le cui dinamiche, talora, sfuggono sia ai Parlamenti sia ai Governi; la percezione che il trasferimento di competenze dal livello nazionale a Bruxelles costituisca un allontanamento delle sedi decisionali dai cittadini; la complessità delle procedure e, talora, la riservatezza delle stesse che si ripercuote in un senso di mancanza di trasparenza; la percezione che la liberalizzazione dei mercati abbia alterato l'equilibrio tra le forze sociali, rafforzando la capacità dei grandi interessi economici di incidere sulle decisioni a discapito del-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

le forze più rappresentative dei lavoratori; la percezione che il trasferimento di competenze verso l'Unione riduca le tutele giurisdizionali, ordinarie e costituzionali, a livello nazionale.

Uno dei punti principali da approfondire è quindi se il mero coinvolgimento e coordinamento interparlamentare a livello europeo già in atto sia sufficiente a rafforzare la democrazia nel sistema multilivello dell'UE (Fossum 2016, 11). Se la moltiplicazione di sedi di cooperazione interparlamentare, come la Conferenza interparlamentare istituita dall'art. 13 del TSCG, sicuramente arricchisce l'esperienza dei parlamentari stessi e l'opportunità di scambiare informazioni e *best practices* (Esposito 2014, 169), per altro verso, agli occhi degli elettori, dell'opinione pubblica e dei media è forse necessario tornare ad offrire una più chiara opportunità di comprendere la ripartizione delle responsabilità attraverso una più decisa evoluzione da una *governance* a un *governo* europeo, in cui, fissate con un atto di tipo costituzionale le regole – che, come sostiene Habermas, non devono pregiudicare il contenuto delle varie politiche alternative che potrebbero essere dispiegate (2001, 12) – possano emergere in modo più trasparente le opzioni in discussione e, se del caso, gli schieramenti in campo, nei quali devono poter avere un ruolo le forze politiche rappresentate dai parlamentari.

Solo in questo modo potrà emergere quel *demos* che non necessariamente deve preesistere alla formazione dell'apparato autoritativo statale (Caravita, 2015, 3), ma può costruirsi progressivamente e parallelamente all'edificazione di un ordine costituzionale, che nel caso dell'Unione europea è dato dall'interazione tra i vari livelli di governo nazionale ed europeo e anche locale. Si tratta di assicurare una razionalizzazione di quella che Fabbrini (2015, 257-288) definisce una “Com-



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

pound Union”, dove interagiscono la dimensione intergovernativa e quella sopranazionale, attraverso una più efficace ripartizione delle competenze tra il livello nazionale e quello sopranazionale, mediante un accordo di tipo costituzionale che assicuri un recupero di quella legittimità democratica che Smismans (2015, 340) definisce come capacità di coinvolgere i cittadini nelle decisioni e nel contempo offrire chiaramente loro la percezione che tali decisioni sono assunte nel loro stesso interesse. Forse si potrà superare, in questo modo, quella crisi di fiducia che è alla base di tutte le altre crisi che affliggono l’Europa (Eichengreen, 2015, x) per riscoprire quel senso di solidarietà che può scaturire solo dalla consapevolezza di appartenere ad un destino comune (Marsh, 2016, 128-129).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Bibliografia

Akkoc, R. (2016), *How Brexit could lead to other EU countries following the UK out*, in *The Telegraph*, 10 May, in <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/09/how-brexit-could-lead-to-other-eu-countries-following-the-uk-out/>, (consultato il 27 giugno 2016).

Andrle, M., J. Bluedorn, L. Eyraud, T. Kinda, P. Koeva Brooks, G. Schwartz e A. Weber (2015), *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, IMF Staff Discussion Note, May, in <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1509.pdf> (consultato il 27 giugno 2016).

Aresu, A. (2011), *Attaccateci, presto!*, in *Limes*, 6, pp. 45-52.

Baldwin, R. e C. Wyplosz (2015), *The Economics of European Integration*, Maidenhead: McGraw-Hill Education.

Barra Caracciolo, L. (2013), *Euro e (o?) democrazia costituzionale – La convivenza impossibile tra Costituzione e Trattati europei*, Roma: Dike Giuridica Editrice.

Basso, F. (2016), *Piano Juncker, Italia in testa. Investimenti per 1,7 miliardi*, in *Corriere della Sera/Economia*, 26 marzo, in http://www.corriere.it/economia/16_marzo_26/piano-juncker-italia-testa-a1632c12-f35f-11e5-aa73-ceab61eba560.shtml (consultato 19 giugno 2016).

Bastasin, C. (2015), *Saving Europe – Anatomy of a Dream*, Washington: Brooking Institution Press.

Beukers, T. (2013), *The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration*, in B. de Witte, A. Héritier e A. Trechsel (cur.), *The Euro Crisis*



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

and the state of European Democracy, San Domenico di Fiesole: European University Institute, pp. 7-30.

Beukers, T. (2015), *Legal Writing(S) on the Eurozone Crisis*, European University Institute, Department of Law, in http://eurocrisislaw.eui.eu/wp-content/uploads/2015/04/LAW_2015_11-Beukers.pdf (consultato il 19 giugno 2016).

Barnard, C. (2013), *The Charter, the Court - and the Crisis*, in University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies, *Research Paper Series*, Paper No. 18.

Bin, R., P. Caretti e G. Pitruzzella (2015), *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna: Il Mulino.

Bonfiglio, S. (2014), *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La Cittadinanza Europea*, 2, pp. 27-43

Bonfiglio, S. (2016), *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli.

Cantore, C. M. e G. Martinico (2013), *Asymmetry or Dis-integration? A Few Considerations on the New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, in *European Public Law*, 19 (3), pp. 463-479.

Capuano, D. A. e E. Griglio (2014), *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 227-265.

Caracciolo, L. e F. Maronta (cur.) (2011), *Uscire dall'euro non conviene a nessuno – Conversazione con Alessandro Profumo, già amministratore delegato di Unicredit*, in *Limes*, 6, pp.61-65.

Caravita, B. (2015), *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino: Giappichelli.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Cartabia, M. (2008), *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. Bassanini e G. Tiberi (cur.) (2008), *Le nuove istituzioni europee - Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna: Il Mulino, pp. 89-107.

Christiansen, T. (2015), *Governance in the European Union*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 97-109.

Craig, P. P. e G. De Búrca (2015), *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford: Oxford University Press.

Dehousse, R. (2012), *The "Fiscal Compact": legal uncertainty and political ambiguity*, in *Notre Europe Policy Brief*, 33, in http://www.institutdelors.eu/media/fiscalpact_r.dehousse_ne_feb2012.pdf?pdf=ok (consultato il 19 giugno 2016).

Dickmann, R. (2012), *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=19542> (consultato il 19 giugno 2016).

Dickmann, R. (2013), *Corte costituzionale e controlimiti al diritto internazionale. Ancora sulle relazioni tra ordinamento costituzionale e CEDU*, in *Focus - Human Rights*, 3, rubrica di *Federalismi.it*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=23206> (consultato il 19 giugno 2016).

Dickmann, R. (2013), *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli: Jovene.

Donati, F. (2014), *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 17, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27338> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Doncel, L. (2014), *Intervista a Helmut Kohl: "L'Europa unita è una questione di sopravvivenza. Per tutti noi"*, in *La Repubblica*, 12 novembre, in http://www.repubblica.it/esteri/2014/11/12/news/helmut_kohl_1_europa_unita_una_questione_di_sopravvivenza_per_tutti_noi-100344752/ (consultato il 19 giugno 2016).

D'Ottavio, G. (2012), *Helmut Kohl e la costruzione europea. Il ruolo del leader al vaglio dell'analisi storica*, in G. Orsina (cur.), *Culture politiche e leadership nell'Europa degli anni ottanta*, Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 391-419.

Eichengreen, B. (2015), *Foreword*, in C. Bastasin, *Saving Europe – Anatomy of a Dream*, Washington: Brooking Institution Press, pp. vii-x.

Esposito, A. (2014), *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 133-182.

Fabbrini, S. (2011), *Nell'Europa dei governi Roma gioca in panchina*, in *Limes*, 6, pp. 91-99.

Fabbrini, S. (2015), *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fasone, C. (2014a), *European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, 20(2), pp 164–185.

Fasone, C. (2014b), *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 51-98.

Fazio, A. (2016a), *Berlino e la grande inflazione – Crisi e conseguenze politiche*, in *Avvenire*, 22 marzo, p. 3.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Fazio, A. (2016b), *Il futuro dell'euro alla prova – Economia reale da risolle-
vare*, in *Avvenire*, 23 marzo 2016, p. 3.

Follini, M. (2011), *Apologia (critica) del vincolo esterno*, in *Limes*, 6, pp.
53-60.

Fossum, J.E. (2016), *Democracy and Legitimacy in the EU: Challenges and
Options*, in *IAI Working Papers*, 16/01, February, in
<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1601.pdf> (consultato il 19
giugno 2016).

Fromage, D. (2016), *European Economic Governance and Parliamentary In-
volvement: Some Shortcomings of the Article 13 Conference and a Solution*, in
Les Cahiers européens de Sciences Po, 1, in [http://www.sciencespo.fr/centre-
etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-
europeennes/files/201601_fromage.pdf](http://www.sciencespo.fr/centre-
etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-
europeennes/files/201601_fromage.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).

Garnero, A. e L. Marcolin (2011), *Cosa succederebbe se l'Italia tornasse al-
la lira?*, in *Limes*, 6, pp. 29-44.

Guarino, G. (2014), *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli: Editoriale
Scientifica.

Guerra S. e L. M. McLaren (2015), *Public Opinion and the European Un-
ion*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Poli-
tics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 352-364.

Guizzi, V. (2015), *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napo-
li: Editoriale Scientifica.

Habermas J. (2001), *Why Europe needs a Constitution*, in *New Left Re-
view*, 11, in [https://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-
europe-needs-a-constitution](https://newleftreview.org/II/11/jurgen-habermas-why-
europe-needs-a-constitution) (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Habermas J. (2012), *The Crisis of the European Union in the Light of a constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, 23 (2), pp. 335-348.

Hodson, D. (2015), *Policy-Making under Economic and Monetary Union – Crisis, Change and Continuity*, in H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 166-195.

Hodson, D. e U. Puetter (2015), *The Euro Crisis and the European Integration*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 365-379.

Leibfried, S. (2015), *Social Policy – Left to the Judges and the Markets?*, in H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 263-292.

Maccabiani, N. (2014), *Democrazia rappresentativa e solidarietà nella governance economica europea: una lettura alla luce delle previsioni del Two Pack*, in *Federalismi.it*, 19, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27611> (consultato il 19 giugno 2016).

Macchi, A. (2000), *Il cambio di governo in Austria*, in *La Civiltà cattolica*, Vol. I, Quad. 3589, pp. 612-620.

Manzella, A. (2014), *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. Manzella e N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino: Giappichelli, pp. 1-17.

Marrone, A. (2014), *Una costituzione per l'Europa? - Per uno Stato costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 23, in <http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=342> (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Marsh, D. (2016), *Europe's Deadlock - How the Euro Crisis Could be Solved -- and Why it Still Won't Happen*, Totton: Yale University Press.

Mezzetti, L. (2014), *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti e A. Ruggeri (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino: Giappichelli, pp. 83–178.

Mundell, R. (1961), *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *The American Economic Review*, 51 (4).

Nicolaidis K. (2013), *European Democracy and Its Crisis*, in *Journal of Common Market Studies*, 51 (2), pp. 351–369.

Nomikos, J.M., (2012), *Financial Crisis and Europe's Paradigm Shift*, in *Democrazia e Sicurezza*, 1, in <http://www.democraziaesicurezza.it/Editoriali/FINANCIAL-CRISIS-AND-EUROPE-S-PARADIGM-SHIFT> (consultato il 19 giugno 2016).

Olivi, B. e R. Santaniello (2005), *Storia dell'integrazione europea*, Bologna: Il Mulino.

Penalver Garcia, N. e J. Priestley (2015), *The Making of a European President*, Milton Keynes: Palgrave Macmillan.

Picard, R. G. (2015), *The euro crisis in the media - Journalistic coverage of economic crisis and European institutions*, London: I.B.Tauris & Co.

Picchi, M. (2014), *La legittimazione del processo di integrazione costituzionale europea alla luce delle recenti strategie economico-finanziarie: riflessioni sulla composizione dei principi di omogeneità e del rispetto dell'identità nazionale attraverso il dialogo fra Corti*, in *Federalismi.it*, 19, in <http://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=27616> (consultato il 19 giugno 2016).

Raimla, E. (2016), *Involvement of the National Parliaments in SCPs and NRPs – 2014 & 2015*, in European Parliament, Directorate-General for



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Internal Policies, Economic Governance Support Unit, *In-Depth Analysis*,
4 February, in

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/497743/I-POL-ECON_NT\(2014\)497743_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/497743/I-POL-ECON_NT(2014)497743_EN.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).

Rhodes, M. (2015), *Employment Policy – Between Efficacy and experimentation*, H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 293-318.

Rossi, L.S. (2012), *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. Bonvicini e F. Brugnoli (cur.), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Roma: Edizioni Nuova Cultura, pp. 29-34.

Rubio, E. (2015), *Federalising the Eurozone: Towards a True European Budget?*, in *IAI Working Papers*, 15/50, in <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/federalising-eurozone-towards-true-european-budget> (consultato il 19 giugno 2016).

Ruotolo G. M. (2012), *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3, pp 433-461.

Saccomanni, F. (2015), *The Report of the Five Presidents: A Missed Opportunity*, in *IAI, Documenti IAI*, 15, in <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1514.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

Schmidt V. (2012), *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, 19 (2), pp 102-108.

Smismans, S. (2015), *Democracy and Legitimacy in the European Union*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borragán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 339-351.

Solimene, C. (2016), *Il Brexit rafforza Salvini. Nella Lega via al «cantiere» anti-UE con Meloni*, in *Il Tempo*, 25 giugno, p. 7.



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Stuchlik, A. (2016), *European Semester – ‘Revamping’ and 2016 priorities*, in EPRS - European Parliamentary Research Service, *Briefing*, February 2016, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI\(2016\)577976_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577976/EPRS_BRI(2016)577976_EN.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).

Tortola, P. D. e L. Vai (2015), *What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action*, in IAI, *Documenti IAI*, 15, in <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1517.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

Tosato, G. L. (2016), *How to Pursue a More Efficient and Legitimate European Economic Governance*, in IAI, *IAI Working Papers 16/03*, in <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1603.pdf> (consultato il 19 giugno 2016).

Verdun, A. (2015), *Economic and Monetary Union*, in M. Cini e N. Pérez-Solórzano Borrágán (cur.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 295-307.

Wallace, H., M. A. Pollack e A. R. Young (2015), *Policy Making in a time of Crisis – Trends and Challenges*, in H. Wallace, M. A. Pollack e A. R. Young (cur.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 467-488.

Weiler, J. H. H. (2012), *Europe in Crisis - On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and The ‘Rule of Law’*, in *Singapore Journal of Legal Studies*, pp. 248–268.

Zuleeg, F. (2015), *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*, in European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit, *In-Depth Analysis*, November, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542677/IPO_L_IDA\(2015\)542677_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/542677/IPO_L_IDA(2015)542677_EN.pdf) (consultato il 19 giugno 2016).



anno VI, n. 3, 2016

data di pubblicazione: 11 ottobre 2016

Saggi

Abstract

Fundamental Rights and European Economic Governance

The Court of Justice and the EU Treaties have gradually recognized among the principles to be pursued or the rights to be protected solidarity, economic and social cohesion, citizenship, human rights and, most recently, the Lisbon Treaty has equated the value of the Charter of Fundamental Rights to that of Treaties. This process has allowed a gradual shift of the centre of gravity of the Union from the original economic purpose, arising functionalist approach, to a political community perspective, designed also to protect those rights. Starting from this assumption the present essay, retracing the steps that led to the introduction of the euro, the Fiscal Compact and the framework of EU economic governance, looks into the issue of the compliance of this euro system with those principles and fundamental rights reaffirmed by the Union. This law economic and political verification is concluded with an exhortation to the revision of the EU economic governance, in the awareness of belonging to a common destiny, otherwise being the risk of a disintegration of the euro and perhaps the EU.

Keywords: Fiscal compact; EU economic governance; Lisbon Treaty; risk of a disintegration of the euro area.