



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

UNA RASSEGNA SULLE PRINCIPALI MISURE ADOTTATE DALL'UNIONE PER SUPERARE LA CRISI FINANZIARIA*

di Francesco Nardi **

SOMMARIO: 1. Dall'Euro al *fiscal compact*, brevi cenni storico istituzionali. – 2. La BCE e l'uso di strumenti non convenzionali di politica monetaria. – 3. Il Patto di stabilità e crescita, rafforzato e il c.d. *fiscal compact*. – 4. Conclusioni.

1. Dall'Euro al Fiscal Compact, brevi cenni storico istituzionali.

Con l'adozione della moneta unica, l'Unione ha scelto, oltre a dare un valore comune al progetto europeo, anche di fotografare la situazione, politica, finanziaria e sociale dei singoli paesi che ne entravano a far parte e di legarli a tale valore¹.

La situazione economica dei singoli paesi, seppure accomunata e protetta dall'Euro, mostrava differenze strutturali in ragione: delle diverse specializzazioni produttive², degli indici economici, ed in particolare dell'indebitamento pubblico³; tale circostanza però, non

* Il presente lavoro trova spunto dal Convegno "Euro e Fiscal Compact, quali prospettive per la ripresa?" - del 30 gennaio 2013, presso l'Aula dei gruppi parlamentari della Camera dei Deputati, organizzato dal Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale dell'Università di Roma "La Sapienza" -, e ha come obiettivo quello di essere uno strumento di studio e di ricerca di un dottorando sul tema della governance economica europea, pertanto si chiede fin d'ora venia per la mancanza di completezza.

** Dottorando in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale presso l'Università di Roma "Sapienza".

¹ Il rapporto tra bilancio, spesa pubblica, quindi welfare e politica monetaria appaiono tra loro strettamente legate sia politiche congiunturali necessarie durante periodi di crisi economico finanziaria (In tal senso v. I. Cipolletta, *Congiuntura economica (voce)*, in *Enc. sc. soc.*, 1992, ora in *www.treccani.it*), sia ricomprese nelle variabili macroeconomiche indicano lo stato di "salute" di un paese. La stabilità dell'Unione è costruita sul mercato unico e sulla stabilità dei prezzi, "fondata sull'equilibrio di tre componenti: la base monetaria; la spesa pubblica; il rapporto di cambio con le altre monete", in tal senso F. Nugnes, *L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità*, in *www.forumcostituzionale.it*. Per le altre politiche economiche v. *infra*, par. 4.

² Cfr. F. Falcone, *L'euro e le implicazioni di politica economica nell'unione monetaria europea*, Padova, Cedam, 1997, in particolare l'aggiornamento a tale testo, Id, *Aspetti e problemi di economia internazionale monetaria*, Padova, Cedam, 2009, 3, disponibile in *www.cedam.com*.

³ Per una ricostruzione dell'evoluzione del debito pubblico in Italia, v. M. Francese, A. Pace, *Il debito pubblico italiano dall'unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, 31, 2008, in *www.bancaditalia.it*.

induceva i mercati finanziari, quali naturali regolatori del sistema; bensì, prima, a finanziare i paesi economicamente più deboli – ma con una forte percezione di inflazione⁴ – per poi stringere i cordoni della borsa⁵.

Le “radici culturali” della crisi finanziaria - innescata dalla bolla immobiliare statunitense, dallo sviluppo dei cosiddetti prodotti derivati e dalle forti interconnessioni che caratterizzano i moderni sistemi finanziari e economici - sarebbero rinvenibili “in una impostazione teorica che ha favorito il *laissez-faire* non regolamentato”⁶.

A causa di tale crisi⁷, si sono verificati aumenti dei tassi di interesse accordati per l’acquisto dei titoli di debito pubblico nazionali soltanto in alcuni paesi dell’area Euro, accumulata da un mercato interno e da un’unica moneta⁸, questo ha provocato shock finanziari ed economici asimmetrici nell’area⁹.

In Italia a partire dagli anni 60 si è assistito ad un aumento incontrollato del debito pubblico, il fenomeno sarebbe storico, mentre l’aumento più incidente in termini di ammontare degli interessi sul debito pubblico è riferibile agli inizi degli anni ‘80. Periodo in cui il debito pubblico/Pil passa dal 56,86 del 1980 al 94,65 del 1990. Da allora sebbene è “saldo primario è stato o in avanzo, o in leggero disavanzo”, il deficit è stato generato dal “pagamento degli interessi sul debito cumulato. I deficit solo finanziari hanno però prodotto altro debito” (G. Arfaras, *Il debito pubblico italiano, quando e chi lo ha formato*, in <http://www.linkiesta.it/debito-pubblico-italiano>). L’andamento successivo del debito pubblico vede un ulteriore aumento dello stesso, 115,66%, rispetto ad un diminuito Pil (reale) del -0,89 del 1993. Soltanto nel 2004 il livello del debito è tornato al 103,44% del Pil corrisponde un aumento del Pil (reale) pari al 1,73. La contrazione del Pil più rilevante negli ultimi anni è avvenuta nel 2009, - 5,05 %, in corrispondenza di un aumento del debito pubblico di dieci punti, 115,51. Cfr. i dati italiani del debito pubblico e del Pil reale v., *Wikipedia*, l’enciclopedia libera, *Dati macroeconomici italiani*, in www.wikipedia.it, e quelli europei forniti dal Database AMECO della Commissione Europea in http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

⁴ “È sorprendente che l’inflazione percepita tratta dall’indagine sulle percezioni d’inflazione [per tutti i paesi dell’area Euro], dopo essere aumentata marcatamente nel 2002 a seguito del *changeover*, sia ancora al di sopra del livello osservato nel 2001, mentre l’inflazione misurata dallo IAPC [indice ammortizzato dei prezzi al consumo] è rimasta sostanzialmente invariata durante l’intero periodo” (BCE, *Inflazione misurata e percepita nell’area dell’euro*, maggio, 2007, in www.bancaditalia.it, 65. In quanto, “i protratti divari fra la dinamica dell’inflazione misurata e di quella percepita impongono attenzione perché le percezioni d’inflazione potrebbero avere un impatto sulle aspettative d’inflazione e su altre variabili macroeconomiche” (ult. cit., 75). Le considerazioni riportate in tale studio, datato maggio 2007, appaiono quanto meno coincidenti con l’imminenza della crisi finanziaria, luglio-agosto 2007. V. anche l’analisi della BCE, su *I differenziali di inflazione nell’area dell’euro negli ultimi dieci anni*, in *Bollettino mensile BCE*, 11, 2012, 75, passim in www.bancaditalia.it.

⁵ Secondo una sintesi interpretativa (Cfr. S. Cesaratto, *Alle origini della crisi europea in corso: spunti critici a margine di due rapporti della Commissione*, in *Quaderni del dipartimento di economia politica*, Siena, Maggio, 2010, 596, 3), all’origine della crisi economica nei paesi dell’area debole europea – Spagna, Portogallo e Grecia – vi sarebbe uno squilibrio finanziario, “più bassi tassi di interesse nominali e il più agevole accesso ai flussi finanziari esteri” che hanno determinano: “una crescita superiore alla media della domanda interna”, uno squilibrio negativo nella bilancia commerciale, e una crescita dei salari nominali superiore alla media, generando nel tempo “persistenti disavanzi commerciali e un progressivo peggioramento della posizione finanziaria netta sull’estero di questi paesi”.

⁶ V. A. Roncaglia, *Le origini culturali della crisi* in *Moneta e Credito*, n. 250, 2010, p. 113.

⁷ Per uno studio delle origini della crisi finanziaria v. A. Roncaglia, *Le origini culturali della crisi* in *Moneta e Credito*, cit., in particolare p. 112.

⁸ Sulla mancanza di una correlazione diretta tra aumento dello spread e aumento del debito pubblico v. R. Tamborini, *Heterogeneous market beliefs, fundamentals and the Euro-sovereign* in <http://wcomunita.it/workshop/euro/Tamborini.pdf>, nonché l’interessante relazione tenuta al Convegno del 2-3 luglio 2013, *Il futuro dell’Euro e dell’Europa*, presso la Sala delle Tesi della Facoltà di Economia, dell’Università di Roma la “Sapienza”.

⁹ In caso di unione monetaria, “all’aumentare delle diversità nelle strutture produttive” cresce “il rischio che i Paesi in questione possano subire shock differenziati e persino di segno opposto (shock asimmetrici) nei loro principali settori di esportazione. Nella totale assenza di autonomi margini di manovra sul tasso di cambio, sono evidenti le difficoltà che i singoli Paesi dell’Unione potrebbero incontrare nel far fronte a situazioni di squilibrio di segno contrario. E le difficoltà appaiono ancora maggiori in presenza di elementi di rigidità nel mercato del lavoro dei Paesi interessati nonché di ulteriori disparità nei loro sistemi fiscali e nelle politiche di bilancio” (F. Falcone, *Aspetti e problemi di economia internazionale monetaria*, cit., p. 3).

Al contrario di quanto accaduto in passato, in cui la crisi sanzionava anche il tasso di cambio delle singole monete – con un’inflazione spesso superiore all’indice di crescita del Pil¹⁰ – il valore dell’Euro è rimasto sostanzialmente stabile¹¹.

Quando la crisi ha afflitto anche le economie più floride, come quella italiana¹² - ma con squilibri economici, quali l’elevato debito pubblico¹³, la perdita di competitività esterna¹⁴, e la crescita debole della produttività¹⁵ - l’aumento del tasso di interesse sul debito e degli oneri fiscali sulla produttività ha provocato un circolo vizioso.

Le cause economiche del problema, però, appaiono legate all’indice di “fiducia” che i mercati e la società civile ripongono nelle istituzioni e nella ripresa¹⁶; tale indice, infatti, sembra condizionare l’economia più degli indicatori macroeconomici¹⁷.

Per rispondere al gap istituzionale emerso veniva presentata relazione, “Verso una autentica Unione economica e monetaria” in cui veniva indicata, “una prospettiva per il

¹⁰ Cfr. in http://it.wikipedia.org/wiki/Dati_macroeconomici_italiani.

¹¹ V. in particolare per l’anno 2010, Banca d’Italia, *La politica monetaria*, in *Relazione Annuale*, 2010, 72, in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel10/rel10it/andamenti_macroeconomici/rel10_7_politica_monetaria_cmune.pdf. Mentre per gli anni 2002-2008 Cfr. http://didattica.unibocconi.it/mypage/download.php?nomefile=SLIDES_UIP_CAMBI_APRIL12_0920090414142605.PDF. in cui viene indicato il “forte apprezzamento dell’Euro rispetto al dollaro fino alla vigilia della crisi” finanziaria e successivamente l’“apprezzamento del dollaro durante la crisi”.

¹² “La crisi economica e finanziaria ha esasperato le carenze strutturali di lunga data che già nel decennio precedente erano state un potente freno alla crescita economica dell’Italia. Tra il 1999 e il 2007 la crescita reale annua del PIL si collocava in media all’1,5%, ossia circa $\frac{3}{4}$ pp al di sotto della media dell’intera zona euro. Questo risultato è dovuto soprattutto alla scarsa crescita della produttività, in particolare in quanto la crescita della produttività totale dei fattori è calata drammaticamente ... Tra il secondo trimestre del 2008 e il secondo trimestre del 2009 la crisi mondiale ha determinato in Italia una forte contrazione del PIL reale - pari a circa 7 pp - dovuta ad un crollo delle esportazioni ed in seguito degli investimenti. La successiva, modesta ripresa si è arrestata nel secondo semestre 2011 a causa della crisi del debito sovrano della zona euro.” In tal senso si è espressa la Commissione Europea, *Esame approfondito per l’Italia a norma dell’articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, Bruxelles, 30.5.2012, SWD(2012) 156 final, in www.ec.europa.eu, 4.

¹³ La Commissione Europea, citando gli studi empirici di Reinhart and Rogoff (2010) e Kumar e Woo (2010) afferma “l’esistenza di una relazione inversa tra il livello di debito pubblico e la crescita economica”, v. il Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, *Esame approfondito per l’Italia a norma dell’articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, cit., 12, che indica tra le cause dell’attuale crisi economica il forte debito pubblico accumulato nel tempo dall’Italia.

¹⁴ “Dall’adozione dell’euro il saldo delle partite correnti dell’Italia ha registrato un calo continuo. Il peggioramento continuo del saldo delle partite correnti dell’Italia dall’adozione dell’euro – da +1,8% del PIL nel 1998 a -3,2% nel 2011 – è riconducibile principalmente alla tendenza negativa della bilancia commerciale (grafico 1). Questa situazione è in parte dovuta all’elevata dipendenza del paese dalle importazioni di energia (grafico 2): la bilancia commerciale risente infatti del forte rincaro del petrolio fin dalla metà degli anni 2000, con punte nel periodo 2005-2007”, v. Commissione Europea, *Esame approfondito per l’Italia a norma dell’articolo*, cit., 5.

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2013 dell’Italia*, Bruxelles, 29.5.2013, SWD(2013) 362 final, in www.ec.europa.eu, 2.

¹⁶ “La BCE utilizza le attese di inflazione per meglio comprendere come il settore privato valuta le prospettive per l’inflazione futura e, quale parte di una serie di indicatori, per valutare le percezioni sulla credibilità della politica monetaria. Tali informazioni sono importanti perché indicative della fiducia del pubblico nella capacità della banca centrale di ottemperare al mandato di mantenere la stabilità dei prezzi. ... È degna di particolare nota la stabilità dell’inflazione attesa durante gli ultimi tre anni, in un periodo difficile per la politica monetaria a causa degli shock rilevanti che hanno colpito l’economia dell’area dell’euro e del mondo intero. Il saldo ancoraggio delle aspettative ha contribuito a rafforzare l’efficacia della politica monetaria e faciliterà la ripresa economica in atto”. V. BCE, *Le attese di inflazione nell’area dell’euro: rassegna degli andamenti recenti*, in *Bollettino mensile BCE*, 2, 2011, 75, in www.bancaditalia.it.

¹⁷ Le *self-fulfilling prophecies*, le auto profezie, dei mercati sull’andamento dell’economia che possono risultare vere anche se non correlate a fondamentali economici, v. R. Tamborini *Heterogeneous market beliefs, fundamnetals and the Euro-sovereign*, cit.

futuro dell'Unione” e tracciato il percorso di riforme necessarie per affrontare le crisi finanziarie e gli shock economici asimmetrici¹⁸.

La solidità del pilastro economico e monetario, infatti, è necessaria per il Parlamento Europeo per raggiungere gli obiettivi della “crescita equilibrata e sostenibile”, di un “elevato livello di occupazione” della “inclusione sociale” e della solidarietà¹⁹.

Su tali presupposti il Consiglio Europeo ha tracciato un disegno per un nuovo intervento integrato europeo, nei principali *quadri* economici: *finanziario* (compreso quello bancario), di *bilancio* e di *politica economica*; da attuarsi nel rispetto dei principi di legittimità e responsabilità democratica del processo decisionale dell'UEM; di trasparenza nei confronti degli Stati Membri che non aderiscono alla moneta unica; di integrità del mercato unico²⁰.

Il dibattito europeo sul contenuto dei *quadri* di intervento è stato avviato dal c.d. *blueprint*, il piano elaborato dalla Commissione²¹.

Le proposte delle istituzioni sono poi confluite in una “tabella di marcia”, articolata in tre fasi temporali²².

¹⁸ La Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, al Consiglio Europeo di Bruxelles del 26 giugno 2012, EUCO 120/12, *Verso una autentica Unione Economica e Monetaria*, nonché le *Conclusioni* al Consiglio Europeo di Bruxelles del 28 – 29 giugno 2012, EUCO 76/12, in www.consilium.eu.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 novembre 2012, 2012/2154(INI), recante raccomandazioni alla Commissione sulla relazione dei presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo dal titolo *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, in www.erioparl.europa.eu.

²⁰ In tal senso le Conclusioni del Consiglio Europeo del 18-19 ottobre 2012, nonché, European Council, The President, *Towards a genuine economic and monetary union*. Interim Report, Brussels, 12 October 2012, in http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm.

²¹ La Comunicazione della Commissione, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Avvio del dibattito europeo* -, Bruxelles, 28.11.2012, COM(2012) 777 final, in <http://eur-lex.europa.eu>.

²² Il commento alla “tabella di marcia” è stato anche oggetto della relazione di M. Buti, al convegno *Il futuro dell'Euro e dell'Europa*, del 2-3 luglio 2013, presso la Sala delle Tesi della Facoltà di Economia, dell'Università di Roma “Sapienza”; nonché F. Saccomanni, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, atti del Convegno “Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all'Unione Europea”, Reggio Emilia, 10 gennaio 2013, in www.bancaditalia.it. Di seguito si riportano ampie parti della “tabella di marcia” elaborata dal Presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso, con il Presidente dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker, e con il Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi, presentata con relazione del 5 dicembre 2012, *Verso un'autentica Unione Economica e Monetaria*, al Consiglio Europeo di Bruxelles del 13 - 14 dicembre 2012, in www.consilium.eu, 4 – 5,

- una prima fase (fine 2012-2013) volta ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e spezzare il nesso tra banche e Stati. Per il *quadro di bilancio* attraverso il completamento e attuazione integrale del *six-pack*, del *fiscal compact*, e del *two-pack*; per il *quadro di politica economica*, dall'istituzione di un coordinamento *ex ante* della stessa, in particolare per le “grandi riforme” economiche²². Per il *quadro finanziario*, è prevista l'istituzione di un “meccanismo di vigilanza unico” per il settore bancario; l'entrata in vigore del regolamento e della direttiva sui “requisiti patrimoniali delle banche” (CRR/CRD4); l'armonizzazione dei quadri nazionali per la risoluzione delle crisi bancarie e la garanzia dei depositi, con adeguato finanziamento da parte del settore finanziario; l'istituzione di un quadro operativo per la ricapitalizzazione diretta delle banche attraverso il MES;

- una seconda fase (fine 2013-2014) di completamento del quadro finanziario integrato e la promozione di solide politiche strutturali. Per il *quadro finanziario* integrato è prevista la creazione di una Autorità comune di risoluzione per il settore bancario, con potestà decisorie rapide, imparziali e prese nell'interesse di tutti. Per il *quadro di politica economica* è indicata l'istituzione di un meccanismo volto a rafforzare il coordinamento, la convergenza e l'applicazione di politiche strutturali basato su intese di carattere contrattuale tra gli Stati membri e le istituzioni UE, tali politiche di convergenza potrebbero beneficiare anche di un sostegno finanziario in ambito UE;

- una terza fase (*post* 2014), il culmine del processo di integrazione economica e monetaria, per migliorare la resistenza della stessa, con l'assegnazione alla UE della funzione di assorbimento a livello centrale degli shock asimmetrici. Per il *quadro di bilancio*, attraverso l'assegnazione di una adeguata capacità di bilancio UE, per permettere così di assorbire gli shock di quei paesi che perseguono solide politiche di bilancio e strutturali. Per *quadro di politica economica*, con il rafforzamento del coordinamento, e una adeguata incidenza del processo decisionale dell'Unione nei bilanci nazionali, nel settore fiscale e nei piani nazionali per l'occupazione.

La tabella è stata poi approvata nel Consiglio Europeo del 13-14 dicembre 2012²³.

Nel contesto di ridefinizione dell'Unione economica e monetaria si inserisce anche l'azione del Parlamento europeo volta, da un lato a riaffermare i valori di solidarietà fondanti l'Unione, e dall'altro a ribadire il proprio ruolo democratico di decisore nella definizione delle questioni economiche²⁴.

Su tale presupposto il Consiglio europeo del 27-28 giugno 2013 ha implementato le politiche sociali e di rilancio dell'occupazione in particolare di quella giovanile²⁵.

Successivamente alla modifica del contenuto del quadro finanziario della UE, il Parlamento europeo ha approvato il bilancio pluriennale dell'Unione²⁶.

2. La BCE e l'uso di strumenti non convenzionali di politica monetaria.

La politica monetaria è una delle politiche economica necessarie a garantire lo sviluppo armonioso di un paese, come la politica fiscale, la politica di bilancio, la politica finanziaria, la politica bancaria, ed anche la spesa pubblica, previdenziale e sanitaria, e fondamentale politica congiunturale nei momenti di crisi²⁷.

L'obiettivo principale del sistema monetario europeo, v. art. 127 e ss. TFUE, è il mantenimento della stabilità dei prezzi di tutta l'Unione e non dei singoli paesi²⁸, pertanto la politica della BCE contempera le necessità monetarie con l'obbligo istituzionale di contenere l'inflazione, nonché con il divieto previsto nella clausola c.d. *no bailout*, ex art. 123 TFUE.

Sebbene ciò, per stabilizzare i mercati finanziari e assicurare il funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria, la BCE ha annunciato che per i paesi in grave difficoltà economica - che rispettano gli impegni assunti in ambito MES -, avrebbe intrapreso "operazioni monetarie definitive" (*Outright Monetary Transactions*, OMT) ovvero,

²³ Cfr. Consiglio Europeo, *Conclusioni*, del 14 dicembre 2012, EUCO 205/12, Bruxelles, in www.consilium.eu. Per inciso, la tabella contiene inoltre importanti obiettivi di natura finanziaria, quali "l'adozione del meccanismo di vigilanza unico" e "nuove norme sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario e sulle garanzie dei depositi".

²⁴ Infatti, il Parlamento europeo con Risoluzione - del 13 marzo 2013 sulle conclusioni del Consiglio europeo del 7 e 8 febbraio 2013 relative al quadro finanziario pluriennale 2012/2803(RSP) - ha respinto l'accordo sul quadro finanziario della UE in quanto non rifletteva le priorità e le preoccupazioni espresse dal Parlamento - nella sua risoluzione del 23 ottobre 2012 - e ignorava il ruolo e le competenze del Parlamento previsti dal trattato di Lisbona, sottolineando, inoltre, la gravità del problema della carenza di fondi per effettuare i pagamenti, che mette a repentaglio il funzionamento di una serie di programmi comunitari, quali *Erasmus*, il *Programma quadro di ricerca* e il *Fondo sociale*.

²⁵ V. Consiglio Europeo del 27-28 giugno 2013, *Conclusioni*, Bruxelles 28 giugno 2013, EUCO 104/2/13.

²⁶ Con la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sull'accordo politico relativo al quadro finanziario pluriennale 2014-2020 (2012/2799(RSP)), a seguito di negoziati lunghi e difficili è stato accolto l'accordo politico raggiunto il 27 giugno 2013 al più alto livello politico tra il Parlamento, la presidenza del Consiglio e la Commissione sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020.

²⁷ L'insieme delle politiche economiche in grado di correggere o attenuare le fluttuazioni del ciclo economico, v. I. Cipolletta, *Congiuntura economica (voce)*, in *Enc. sc. soc.*, 1992, ora in www.treccani.it

²⁸ "La politica monetaria è condotta dal Consiglio direttivo della BCE con l'obiettivo primario di mantenere la stabilità dei prezzi nel complesso dell'area dell'euro. Essa non si occupa, pertanto, direttamente delle differenze nei tassi di inflazione né negli altri andamenti economici che, a causa della presenza di strutture o politiche economiche eterogenee, possono emergere nell'area", v. BCE, *La politica monetaria e i differenziali di inflazione in un'area valutaria eterogenea*, in *Bollettino mensile BCE*, 5, 2005, 59, in www.bancaditalia.it. Tale politica è definita e attuata dalla BCE con il SEBC, attraverso operazioni sui tassi di cambio, gestione e detenzione delle riserve ufficiali, e in valuta estera, e promozione e regolazione del funzionamento del sistema di pagamento

l'acquisto diretto per un ammontare illimitato di titoli di Stato a breve termine; la legittimità di tali operazioni, per un importo indeterminato e nei confronti solo di alcuni Stati, è oggetto di giudizio da parte della CGE²⁹.

Le conseguenze della crisi finanziaria hanno avuto anche un elevato costo per i cittadini europei in termini di misure di sostegno agli istituti di credito³⁰.

Per la realizzazione di un Unione bancaria in Europa, già prevista dagli accordi di Basilea³¹, è stata recentemente approvata dal Parlamento Europeo la proposta della Commissione di creare un meccanismo di vigilanza unitario per gli istituti di credito più grandi, il *Single Supervisory Mechanism* (SSM), affidato alla cura alla BCE; tale meccanismo è corredato da un *corpus* di norme che uniformano i requisiti patrimoniali e i regimi di garanzia dei depositi bancari, e stabilisce procedure uniche per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie³².

²⁹ V. E. Paparella, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle OMT: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2013. Il Tribunale di Karlsruhe con ordinanza BVerfG, 2 BvR 2728/13 del 14 gennaio 2014, presa a maggioranza dei componenti del collegio, pur rimettendo alla Corte di Giustizia Europea la questione pregiudiziale sulla interpretazione della compatibilità di tale strumento con il diritto europeo, già ravvisa nel carattere illimitato, o meglio indeterminato, di tali misure l'incompatibilità delle stesse con i Trattati; più precisamente "in the view of the Federal Constitutional Court, the OMT Decision might not be objectionable if it could, in the light of Art. 119 and Art. 127 et seq. TFEU, and Art. 17 et seq. of the ESCB Statute, be interpreted or limited in its validity in such a way that it would not undermine the conditionality of the assistance programmes of the European Financial Stability Facility and the European Stability Mechanism (cf. n. 72 et seq.; 77; 79 et seq.), and would only be of a supportive nature with regard to the economic policies in the Union (cf. n. 68 et seq.; 71; 79 et seq.). This requires, in light of Art. 123 TFEU, that the possibility of a debt cut must be excluded (cf. n. 86 and 87), that government bonds of selected Member States are not purchased up to unlimited amounts (cf. n. 81), and that interferences with price formation on the market are to be avoided where possible (cf. n. 88 et seq.)." (v. http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813en.html). V. ancora sull'ordinanza: E. Olivito, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013; A. Di Martino, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. il primo rinvio pregiudiziale del Bverfg*, in *www.federalismi.it*, 4, 2014; D. De Pretis, *Le Outright Monetary Transactions tra Tribunale Costituzionale Federale e Corte di Giustizia dell'UE*, in *www.nelmerito.com*, 2014. Tali operazioni sono state annunciate per la prima volta dal Consiglio direttivo della BCE il 2 agosto 2012, pur rientrando tra gli strumenti di politica monetaria della BCE dal 1999, non sono mai stati utilizzati fino al 2009, quando la Banca ha varato il primo Programma per l'acquisto di obbligazioni garantite, a cui è seguito il Programma per il mercato dei titoli finanziari nel 2010. Il 6 settembre del 2012 la BCE ha poi spiegato in dettaglio la natura di tali operazioni sul mercato secondario dei titoli di stato. Il presupposto per l'acquisto dei titoli sul mercato primario è che lo Stato sia beneficiario un programma EFSF/MES e che lo segua. Tale strumento secondo la BCE non è un modo per eludere il divieto di finanziamento monetario agli Stati previsto dall'art. 123 TFUE, bensì un modo per garantire "la stabilità della zona euro nel suo insieme" come previsto dal novellato comma 3 dell'art. 136 TFUE, e per salvaguardare gli obiettivi primari della BCE: la stabilità dei prezzi, l'indipendenza della BCE, la disciplina del bilancio del paese oggetto dell'intervento. In tal senso l'editoriale della BCE, *Bollettino mensile*, Ottobre 2012, 1 ss, in http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/mb/2012/settembre/mb_09_12/Editoriale_9_12.pdf. V. anche F. Saccomanni, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, atti del Convegno "Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all'Unione Europea", Reggio Emilia, 10 gennaio 2013, in www.bancaditalia.it.

³⁰ L. Brisco (a cura di), *Il nuovo pacchetto sull'unione bancaria nel quadro della regolamentazione dei servizi finanziari*, 95, 2012, 1 in http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/007/131/DossierElettronico95.pdf.

Cfr. C. Allard, P. Koeva Brooks, J.C. Bluedorn, F. Bornhorst, K. Christopherson, F. Ohnsorge, T. Poghosyan, *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, in *IMF staff discussion note*, September 2013, SDN/13/09, 6.

³¹ "Con l'espressione Basilea 3 si indica un insieme di provvedimenti approvati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria in conseguenza della crisi finanziaria del 2007-08 con l'intento di perfezionare la preesistente regolamentazione prudenziale del settore bancario (a sua volta correntemente denominata Basilea 2), l'efficacia dell'azione di vigilanza e la capacità degli intermediari di gestire i rischi che assumono" in <http://www.bancaditalia.it/vigilanza/basilea3>.

³² Il Regolamento UE, n. 10243 del Consiglio del 15 ottobre 2013, attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Già nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Bruxelles, 12.9.2012 COM(2012) 510 *final.*, era indicata *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, da raggiungere attraverso l'approvazione una normativa comune, avente ad oggetto: il sistema di garanzia dei depositi; l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento (CRD); i requisiti

La crisi ha portato l'Unione Europea a ripensare anche la *governance* finanziaria³³, adottando misure idonee per i paesi più colpiti³⁴; istituendo un Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM)³⁵, e un Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)³⁶; e novellando l'art. 136 del TFUE³⁷.

In particolare, la UE ha adottato un pacchetto normativo, costituito da una direttiva e cinque regolamenti³⁸, e ha istituito il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)³⁹,

prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (CRR); l'attribuzione alla BCE di taluni compiti relativi alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi; la modifica di talune disposizioni del regolamento istitutivo dell'ABE. V. anche L. F. Signorini, *L'unione bancaria*, atti della Camera dei Deputati, Roma, 22 novembre 2012, in www.bancaditalia.it.

³³ Per contrastare la pressione dei mercati finanziari sui titoli di debito pubblico di singoli paesi, e l'effetto distorsivo generato sull'economia, l'Europa ha dovuto adottare misure economiche "non convenzionali" (L. Bini Smaghi, *Regole e istituzioni di politica economica in tempi di crisi*, Forum for EU-US Legal-Economic Affairs, Roma, 15 settembre 2011 in <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110915.it.html>), anche dal punto di vista giuridico, "to deal with the crisis the European Union and the Member States are adopting measures which are not wholly conventional"; come ha osservato l'Avvocato generale, sig.ra J. Kokott, nella causa Corte di Giustizia Europea sentenza CGE, n. C-370, 27 novembre 2012, Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland, e così riportato da E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, *Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2013, 149. In altri tempi ed in contesti analoghi, contrasti di natura economica sono stati risolti con "mezzi non giuridici", v. sul punto R. Federici, *Guerra o diritto?*, III ed., Napoli, ESI, 2013, pp. 29 ss., passim.

³⁴ Per una ricostruzione delle politiche di salvataggio adottate in sede europea, v. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, cit., 2 ss.; e A. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. un. eur.*, 2, 2012, 323 e ss., in *DeJure*.

³⁵ La decisione di adottare un meccanismo di stabilità permanente è stata presa nel Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, dove è stato adottato il Patto *Euro Plus*, ed è stato deciso di modificare l'art. 136 TFUE. Tale Meccanismo è stato istituito con il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (ESM), a Bruxelles il 2 febbraio 2012. La ratifica dello stesso è avvenuta per l'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 116. (Si rileva che in pari data sono stati ratificati: con legge n. 115/2012, la Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE che ha modificato l'articolo 136 TFUE; e con legge, n. 114/2012, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* della UEM, il c.d. *Fiscal compact*). Il ESM dal giugno 2013, ha assunto le funzioni di assistenza finanziaria agli Stati membri precedentemente svolti dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF). Per una disamina più approfondita del MES v. E. C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell'economia, Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 66 ss.

³⁶ Per una disamina della normativa di settore v. G. Carotenuto, I. Ricci, V. Fabriani, *La Riforma della Vigilanza Europea*, *Orrick, Herrington & Sutcliffe, Newsletter – Italian Corporate Law Alert*, 2011, in www.orrick.com.

³⁷ Con decisione del Consiglio Europeo, n. 2011/199/UE del 23 marzo 2011, è stato inserito il comma 3 all'art. 136 del TFUE, "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

³⁸ Il pacchetto finanziario è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, n. 331 del 15 dicembre 2010: Regolamento UE, n. 1092/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico; Regolamento UE, n. 1093/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 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; Regolamento UE, n. 1094/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 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; Regolamento UE, n. 1095/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 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; il Regolamento UE, n. 1096/2010 del Consiglio, del 7 novembre 2010, che conferisce alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico; e la Direttiva UE, n. 78/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, recante modifica delle direttive 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) e dell'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati).

³⁹ Il SEVIF riunisce in una rete gli attori impegnati nella vigilanza finanziaria a livello nazionale e europeo, in base al principio di leale cooperazione, ex art. 4, par. 3, TUE. Lo scopo principale del SEVIF è garantire che le norme applicabili al

composto da un insieme di organismi nazionali ed europei, di cui fa parte anche il nuovo Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS)⁴⁰, che opera in stretta collaborazione con la BCE⁴¹ e le autorità di vigilanza nazionali ed Europee⁴², quali: l'Autorità bancaria europea⁴³, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali⁴⁴, e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati⁴⁵, quest'ultima con funzione di vigilanza sulle società di *rating*, e su alcuni strumenti finanziari i c.d. *credit default swaps*⁴⁶.

Tali Autorità contribuiscono all'elaborazione di norme per il proprio settore di competenza e alla loro applicazione uniforme. Inoltre, cooperano con il CERS alla sorveglianza, valutazione e misurazione del rischio sistemico degli Stati Membri, e allo sviluppo di piani di risanamento e di risoluzione delle crisi economiche e finanziarie, in attuazione del nuovo Patto di stabilità e crescita⁴⁷.

3. Il Patto di stabilità e crescita, rafforzato.

Per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici, l'Unione è stata rafforzata anche dal lato della *governance* economica e della vigilanza sui bilanci pubblici degli Stati membri, con l'adozione di due pacchetti normativi, il *Six Pack* e il *Two Pack*, che hanno riformato il Patto di stabilità e crescita.

settore finanziario siano attuate in modo adeguato per preservare la stabilità finanziaria, creare fiducia nell'intero sistema finanziario e assicurare una sufficiente protezione dei consumatori di servizi finanziari.

⁴⁰ Il CERS forma parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (il SEVIF), è composto da un consiglio generale, un comitato direttivo, un segretariato, un comitato scientifico consultivo e un comitato tecnico consultivo; è presieduto dal Presidente della BCE, per i primi cinque anni, successivamente è nominato ex art. 20, Regolamento UE, n. 1092/2010. Il CERS "è responsabile della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario in seno all'Unione al fine di contribuire a prevenire o attenuare i rischi sistemici alla stabilità finanziaria nell'Unione che derivano da sviluppi interni al sistema finanziario, tenendo conto degli andamenti macroeconomici, in modo da evitare periodi di turbolenze finanziarie diffuse. Esso contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno garantendo in tal modo che il settore finanziario contribuisca in maniera duratura alla crescita economica", art. 3, Regolamento UE, n. 1092/2010.

⁴¹ La BCE fornisce al CERS supporto analitico, statistico, amministrativo e logistico, il CERS si avvale tra l'altro della consulenza tecnica delle banche centrali e delle autorità di vigilanza nazionali, in base al Regolamento UE, n. 1096/2010.

⁴² Ovvero il "comitato congiunto" delle autorità europee di vigilanza, ex art. 54 dei Regolamenti UE, n. 1093/2010, n. 1094/2010 e n. 1095/2010; e le "autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri", ex art. 1, par. 2, Regolamenti UE, n. 1093/2010, n. 1094/2010 e n. 1095/2010 (v. art. 1, Regolamento UE, n. 1096/2010)

⁴³ L'ABE istituita con Regolamento UE, n. 1093/2010, opera nell'ambito della normativa europea che si applica agli enti creditizi e agli istituti finanziari, nonché alle relative autorità di vigilanza competente, con l'obiettivo di proteggere l'interesse pubblico e contribuire alla stabilità e all'efficacia del sistema finanziario. L'Autorità assolve a compiti di sorveglianza del sistema creditizio e finanziario europeo e di protezione dei consumatori per i prodotti o servizi finanziari.

⁴⁴ In base al Regolamento UE, n. 1094/2010, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni sorveglia e valuta gli sviluppi di mercato nei settori di sua competenza, svolgendo anche analisi economiche dei mercati, promuove la tutela dei titolari di polizze assicurative e dei beneficiari di schemi pensionistici.

⁴⁵ Come da art. 8 e ss. del Regolamento UE, n. 1095/2010, l'ESMA ha anche competenza di protezione dei consumatori in ambito finanziario.

⁴⁶ Il Regolamento UE, n. 236/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012, ha introdotto un regime comune agli Stati membri per vigilare sulle vendite allo scoperto e su taluni aspetti dei contratti derivati aventi ad oggetto la copertura del rischio dell'emittente (*credit default swap*).

⁴⁷ Cfr. A. Enria, *Nuove architetture e nuove regolamentazioni di vigilanza in Europa*, Congresso Annuale delle Associazioni dei Mercati, Napoli, 13 febbraio 2010, in www.bancaditalia.it; v. anche, G. Carotenuto, I. Ricci, V. Fabriani, *La Riforma della Vigilanza Europea*, cit.

Tali interventi non apparivano, però, da soli sufficienti a rassicurare i mercati finanziari e gli stati finanziatori del MES⁴⁸; pertanto la maggioranza degli Stati della Ue firmavano, il 2 marzo 2012, il c.d. *fiscal compact*, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), con cui voleva essere posto un controllo all'uso dell'indebitamento pubblico quale strumento di politica economica e delineato un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche.

Il nucleo del Patto di Stabilità e Crescita è costituito dal coordinamento delle politiche economiche nazionali, dalla sorveglianza delle posizioni di bilancio, e dalle procedure preventive e correttive dei disavanzi eccessivi⁴⁹.

Con l'adozione prima del c.d. *Six Pack*, del 23 novembre 2011⁵⁰ e poi del c.d. *Two Pack*, del 21 maggio 2013⁵¹, sono state disciplinate in modo più dettagliato le competenze europee in materia di politica economica ex artt. 121, 126 e 136 del TFUE⁵².

Tale novella rafforza la *governance* europea e il coordinamento delle politiche economiche nazionali, indirizzandole alla stabilità finanziaria attraverso: il contenimento della spesa pubblica; una sorveglianza sui documenti programmatici e di bilancio e sui quadri macroeconomici e finanziari differenziata in funzione delle condizioni economiche dei singoli paesi; la conformazione strutturale e procedurale di tali documenti; l'implementazione delle procedure preventive, correttive ed esecutive in caso di squilibri economici, per garantire l'effettività degli indirizzi impartiti.

⁴⁸ In tal senso R. Baratta, *Legal Issues Of The 'Fiscal Compact'. Searching for a mature democratic governance of the euro* in *Dir. un. eur.*, 04, 2012, 647 ss., in *DeJure*, "some governments, and above all the ECB, argued that Articles 121, 126, 136 TFEU and Protocol N. 12, and Regulations 1466/97 and 1467/97, as revised by the so-called Six pack, as well as the approval of the *Euro Plus Pact*, were not enough to re-establish market confidence, though the Six pack reform focused on national debts and macroeconomics imbalances, impacting on states with earlier sanctions".

⁴⁹ Il *corpus* originario del PSC è contenuto nel Regolamento CE, n. 1466/97, del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, come modificato prima dal Regolamento CE, n. 1055/2005, del Consiglio del 27 giugno 2005, e successivamente dal Regolamento UE, n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011; e nel Regolamento CE, n. 1467/97, del Consiglio del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato prima dal Regolamento CE, n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 e successivamente dal Regolamento UE, n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

⁵⁰ Tale pacchetto, in vigore dal 13 dicembre 2011, comprende cinque regolamenti e sei direttive, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. 306, del 23.11.2011, Regolamento UE, n. 1173/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento UE, n. 1174/2011, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento UE, n. 1175/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio, 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; Regolamento UE, n. 1176/2011, del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento UE, n. 1177/2011, del Consiglio, 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; Direttiva, n. 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁵¹ Il *Two Pack*, pubblicato in GUCE, n. 140, del 27.05.2013, comprende il 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, ed il 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.

⁵² V. anche gli artt. 3, 119-144, 219, 282-284, TFUE e gli annessi protocolli, n. 12, sulla procedura per i disavanzi eccessivi, e, n. 13, sui criteri di convergenza. Per una ricostruzione dell'attuale quadro di bilancio v. J. Angerer, *Un nuovo quadro per le politiche di bilancio*, cit.

La riforma traccia un doppio binario di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a seconda dell'appartenenza dello Stato membro all'Eurozona. Ai paesi non aderenti sono indirizzate le norme di conformazione dei quadri di bilancio e quelle relative alla procedura di sorveglianza anche macroeconomica; mentre le procedure preventive, correttive ed esecutive e quelle di sorveglianza rafforzata per i paesi in grave difficoltà finanziaria, operano soltanto per gli Stati la cui moneta è l'Euro, come anche l'applicazione dei nuovi Regolamenti nn. 472 e 473 del 2013, il c.d. *Two Pack*⁵³.

La politica di bilancio può essere riassunta in base ai tipi di intervento integrato:

1. conformazione (del contenuto) dei quadri di bilancio nazionali;
2. coordinamento delle (procedure di bilancio) politiche economiche nazionali;
3. sorveglianza multilaterale, rafforzata per i paesi in gravi difficoltà finanziaria, attraverso il monitoraggio e valutazione:
 - dei bilanci;
 - dei documenti programmatici e di bilancio;
 - degli indicatori degli squilibri macroeconomici.
4. (procedure di) prevenzione e correzione:
 - dei disavanzi eccessivi;
 - degli squilibri macroeconomici eccessivi.
5. misure esecutive, a garanzia dell'effettività dell'azione europea:
 - in caso di manipolazione dei dati statistici;
 - per l'attuazione delle procedure preventive e correttive.

Tali procedure appaiono così articolate:

a) *Conformazione dei quadri di bilancio.*

La normativa comunitari disciplina in modo uniforme la struttura (i quadri⁵⁴) dei bilanci nazionali, Direttiva UE n. 85/2011⁵⁵; permettendo così alle istituzioni di effettuare una sorveglianza omogenea sui bilanci e sui dati e le statistiche ivi contenuti⁵⁶.

⁵³ Tale novella costituisce un "pacchetto di misure volte a modificare e integrare l'originario Patto di stabilità e crescita (PSC), costituito dai regolamenti 1466 e 1467 del 1997. Due regolamenti del *Six Pack* (il 1173 e il 1174/2011) si fondano sull'art. 136 TFUE, una norma valida solo per l'Eurogruppo; i loro effetti si producono quindi solo per gli Stati euro. Gli altri tre regolamenti e la direttiva valgono per tutti gli Stati membri: i Regolamenti 1175 e 1176/2011 si richiamano all'art. 121 par. 6, il Regolamento 1177/2011 e la Direttiva 85/2011 all'art. 126 par. 14 (il primo al comma 2 di questa disposizione, la seconda al comma 3)", così G. L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in (a cura di) G. Bonvicini, F. Brugnoli, *Il fiscal compact*, in *Quaderni LAI*, Roma, 2012, 20.

⁵⁴ Per quadro di bilancio la Direttiva UE, n. 85/2011, art. 2, intende le disposizioni, le procedure e le norme che si applicano ai bilanci nazionali, ed in particolare il sistema di contabilità di bilancio e segnalazione delle statistiche; le regole e le procedure riguardanti la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio; le regole di bilancio numeriche; le procedure di bilancio; i quadri di bilancio a medio termine; i dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti tesi a rafforzare la trasparenza; la disciplina tra amministrazioni pubbliche e sottosettori in materia di bilancio.

⁵⁵ La Direttiva n. 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, ex art. 126, paragrafo 14, comma 3, TFUE, disciplina un sistema di contabilità uniforme per tutti i settori della a., soggetti ad un controllo interno ed ad un *audit* indipendente, disponibile al pubblico (capo II, dir. cit.). La programmazione di bilancio si basa sulle previsioni macroeconomiche e di bilancio realistiche che utilizzano le informazioni più aggiornate, a tal fine gli Stati Membri e la Commissione avviano su tali previsioni un "dialogo tecnico" (capo III). Nonché sull'adozione di regole di bilancio numeriche che promuovano il rispetto dei valori di riferimento del disavanzo e del debito fissati dal TFUE e un orizzonte di programmazione del bilancio pluriennale che rispetti gli MTO (capo IV). Inoltre, prevede l'istituzione di quadro di bilancio a medio termine credibile ed efficace, e l'adozione di un orizzonte di programmazione almeno triennale; con obiettivi di bilancio pluriennale trasparenti in termini di disavanzo e debito (capo V). Gli Stati assicurano che tutte le

Le disposizioni del quadro di sorveglianza dei bilanci si applicano all'amministrazione pubblica nel suo insieme, compresi i sottosettori e le amministrazioni locali⁵⁷.

Le statistiche e i dati forniti devono essere validi e provenire da soggetti indipendenti⁵⁸; il Regolamento Ue, n. 1173/2011 prevede in caso di manipolazione l'irrogazione di una sanzione amministrativa, l'ammenda⁵⁹.

b) *Coordinamento delle procedure di bilancio e delle politiche economiche.*

Dal punto di vista procedurale il Regolamento UE, n. 473/2013⁶⁰ disciplina in modo uniforme parte del contenuto dei documenti di bilancio e delle loro fasi di approvazione, dettando un calendario comune di monitoraggio e valutazione dei documenti ed un calendario comune di pubblicazione⁶¹:

- entro il 31 dicembre, i bilanci,
- entro il 15 ottobre, i progetti di bilancio per l'anno successivo,
- entro il 15 aprile e non oltre il 30 aprile, i programmi di bilancio a medio termine, insieme ai programmi di stabilità e ai programmi nazionali di riforma.

Le misure dei quadri di bilancio si applicano a tutti i settori dell'amministrazione pubblica, quindi l'uniformità delle norme e procedure contabili nonché l'integrità dei sistemi di raccolta e elaborazione dei dati, in base ai principi di completezza e trasparenza di quadri di bilancio (Capo VI).

⁵⁶ "Per quanto riguarda le statistiche, il Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, sulle statistiche europee ha istituito un quadro legislativo per la produzione di statistiche europee ai fini dell'elaborazione, dell'applicazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche dell'Unione. Tale regolamento ha altresì fissato i principi inerenti allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee, vale a dire indipendenza professionale, imparzialità, obiettività, affidabilità, segreto statistico e favorevole rapporto costi-benefici, fornendo definizioni precise di ciascuno di questi principi. Il Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea ha rafforzato il potere della Commissione di verificare i dati statistici utilizzati per la procedura per i disavanzi eccessivi" (5° considerando, Direttiva CE, n. 85/2011).

⁵⁷ Cfr. 23° considerando della Direttiva UE, n. 85/2011 e Regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

⁵⁸ In base al principio dell'indipendenza delle statistiche, Sez. 3 bis, Regolamento CE, n. 1466/1997.

⁵⁹ Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione (v. Capo V, Regolamento UE, n. 1173/2011), può decidere di imporre una ammenda nel caso che uno Stato "volontariamente" o per "negligenza grave" fornisca un'errata rappresentazione dei dati relativi al disavanzo e al debito, rilevanti per l'applicazione degli artt. 121 o 126 TFUE, o del Protocollo 12, procedura per disavanzi eccessivi. Nello svolgimento dei propri compiti la Commissione può compiere tutte le indagini necessarie per accertare la violazione del diritto europeo, l'errata rappresentazione dei dati, attraverso richieste di informazioni "e può effettuare ispezioni in loco ed accedere ai conti di tutte le entità governative a livello centrale, statale, locale e di sicurezza sociale". L'importo dell'ammenda non è superiore al 0,2% del Pil dello Stato membro.

⁶⁰ Il 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, ex art. 121, comma 6, 136 del TFUE.

⁶¹ Calendario comune di bilancio, art. 4 Reg., cit.: entro il 15 aprile e non oltre il 30 aprile gli Stati Membri rendono pubblici nel contesto del Semestre Europeo i propri "programmi di bilancio nazionale a medio termine", triennali, insieme ai "programmi nazionali di riforma" e ai "programmi di stabilità" (i programmi di bilancio e quelli di stabilità possono essere contenuti in un unico documento). Tali programmi devono essere coerenti con il quadro di coordinamento delle politiche economiche, quindi con gli indirizzi ricevuti a livello europeo nel contesto del "ciclo annuale di sorveglianza". Entro il 15 aprile sono resi pubblici anche il "progetto di bilancio dell'amministrazione centrale", per l'anno successivo, e i "parametri principali" dei progetti di bilancio di tutti i sotto settori dell'amministrazione. Il "bilancio per l'amministrazione centrale" è adottato dallo Stato insieme ai "parametri" entro il 31 dicembre di ogni anno. Calendario comune dei documenti programmatici di bilancio per l'anno successivo, artt. 6 e 7, Reg. cit.: entro il 15 ottobre gli Stati membri trasmettono alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo; entro il 30 novembre la Commissione adotta un parere sul tale documento - adotta tale parere entro due settimane in caso di inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC -, ed una valutazione globale sulla situazione economica dell'Unione.

Il Regolamento CE n. 1466/1997 come modificato dal Regolamento UE n. 1175/2011⁶² disciplina le disposizioni relative al contenuto dei programmi di stabilità (per i paesi aderenti alla moneta unica) e dei programmi di convergenza (per i paesi non aderenti alla moneta unica).

Dispone inoltre l'istituzione di un organismo nazionale indipendente per il monitoraggio delle regole di bilancio durante la fase di approvazione dei documenti⁶³.

c) *Sorveglianza multilaterale.*

La sorveglianza⁶⁴ effettuata dal Consiglio e dalla Commissione ha ad oggetto il monitoraggio dell'evoluzione economica di un paese e la valutazione della sua compatibilità con il PSC e con gli indirizzi di politica economica.

Tale attività si esprime durante tutto il ciclo annuale di sorveglianza⁶⁵, articolato nel c.d. semestre europeo⁶⁶, con l'invio di pareri, raccomandazioni, decisioni e valutazioni globali sullo stato dell'economia europea⁶⁷. A tale attività si affianca anche quella di "consulenza integrata" nei confronti degli Stati Membri⁶⁸.

Il carattere multilaterale della sorveglianza è assicurato dalla cooperazione degli Stati membri, ex art. 121 TFUE, nel fornire alle istituzioni europee le informazioni necessarie per monitorare l'evoluzione della politica economica nazionale, in particolare attraverso

⁶² Il Regolamento CE n. 1466/1997, indica per ciascun Stato membro come formulare gli obiettivi a medio termine (sez. 1 bis), che devono essere inseriti nei propri quadri di bilancio in base al Capo IV della Direttiva UE, 85/2011; disciplina il contenuto dei programmi di stabilità (sez. 2) e dei programmi di convergenza (sez. 3) che gli Stati Membri devono presentare alla Commissione e al Consiglio.

⁶³ L'Ufficio Parlamentare di bilancio monitora, ex art. 5 del Reg. UE, n. 473/2013, l'osservanza e l'adozione delle regole numeriche di bilancio (art. 2 bis, Reg. CE, n. 1466/1997 e art. 5, Dir., UE n. 85/2011); inoltre fornisce valutazioni, anche pubbliche, sulle regole di bilancio nazionali, per quanto concerne: il verificarsi di circostanze che portano all'attivazione del meccanismo di correzione, per violazioni significative del MTO; la conformità del procedimento di correzione del bilancio alle norme e ai piani nazionali; l'eventuale verificarsi di circostanze che possono portare a deviazioni temporanea dal MTO, ovvero il venir meno di tali circostanze.

⁶⁴ V. art. 2-bis del Regolamento CE, n. 1466/1997, attività comprese nel c.d. semestre europeo: a) elaborazione e sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche dei paesi membri (ex art. 121, par. 2 TFUE); b) formulazione e verifica sull'attuazione degli orientamenti di materia di occupazione (ex art. 148, par. 2 TFUE); c) presentazione da parte degli Stati e valutazione da parte delle istituzioni dei "programmi di stabilità" e dei "programmi di convergenza"; d) e dei "programmi nazionali di riforma, definiti in base ad a) e b); e) sorveglianza di bilancio volta a prevenire gli squilibri macroeconomici eccessivi ex art. 2-bis, commi 1 e 2) Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁶⁵ Art. 3, 1), Regolamento UE, n. 473/2013.

⁶⁶ Il semestre europeo è il "ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio" (V. <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester?lang=it>.) Il 17 giugno 2010, il Consiglio europeo ha deciso di introdurre il Semestre europeo quale strumento per il coordinamento, ex ante, delle politiche economiche (a partire dal 1° gennaio 2011). Il Semestre europeo comprende ai sensi dell'art. 2-bis del Regolamento CE n. 1466/97, l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri, la formulazione e la verifica sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione, la presentazione e la valutazione di programmi di stabilità, dei programmi di convergenza, dei programmi nazionali di riforma la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici. V. anche BCE, *Un patto di bilancio per un'unione economica e monetaria rafforzata*, cit.

⁶⁷ Art. 11, Regolamento CE, n. 1466/1997 e art. 121, par. 3 TFUE. Il semestre europeo "ha preso avvio a partire dal 2011, con la seguente tempistica: NOVEMBRE: adozione da parte della Commissione europea dell'Analisi annuale della crescita, che definisce le priorità per l'anno successivo in materia politiche macroeconomiche; MARZO: il Consiglio europeo definisce, sulla base dell'Analisi annuale della crescita, gli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali; FINE APRILE: ciascuno Stato membro sottopone il proprio Programma di Stabilità e il Piano Nazionale di Riforma; MAGGIO-INIZIO GIUGNO: sulla base dei PdS e dei PNR, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri, che vengono adottate dal Consiglio". In tal senso a cura del Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, *La governance economica europea*, cit., 9.

⁶⁸ Il comma 3, dell'art. 2-bis, del Regolamento CE, n. 1466/1997, disciplina la consulenza integrata fornita dal Consiglio e dalla Commissione sulle politiche macrofinanziarie e macrostrutturali, previsti dagli artt. 121 e 148 TFUE, dal Regolamento UE n. 1466/1997 e dal Regolamento UE, n. 1176/2011.

l'elaborazione e l'adozione dei programmi di stabilità e di convergenza, dove sono indicati i dati economici più rilevanti di un paese⁶⁹, ma anche con l'invio dei principali documenti di contabilità nazionale⁷⁰ e dei piani di emissione del debito pubblico⁷¹.

Proprio su tali documenti si basa l'attività di sorveglianza delle istituzioni, infatti, il Consiglio valuta se i programmi di stabilità e di crescita e se le ipotesi economiche ivi contenute siano plausibili e se il percorso di ravvicinamento verso l'obiettivo di medio termine sia adeguato e raggiungibile⁷²; inoltre, la Commissione valuta, con parere, i documenti programmatici di bilancio entro il 30 novembre di ogni anno⁷³.

Al fine di permettere il coordinamento e l'assistenza tra i vari plessi dell'organizzazione europea e nazionale sono disciplinate diverse forme di "dialogo". Per permettere il controllo sulla veridicità e la congruenza dei dati statistici forniti dagli Stati è previsto: un intensificato "dialogo economico" tra le istituzioni europee⁷⁴ ed un "dialogo tecnico" tra le istituzioni e i paesi interessati⁷⁵. Inoltre, è previsto un "dialogo permanente" tra le istituzioni e gli Stati oggetto di procedure preventive o correttive, con l'invio da parte della Commissione: di "missioni in loco" o "missioni di sorveglianza" per controllare la situazione economica di uno Stato; e di "missioni di sorveglianza rafforzata" e di "missioni di verifica" per la verifica dello stato di attuazione dei piani o delle raccomandazioni⁷⁶. Infine, in caso di gravi difficoltà finanziarie lo Stato può richiedere "assistenza tecnica" alla Commissione⁷⁷.

⁶⁹ Dove sono indicati, ex artt. 3 e 7 (v. anche sez. 1, 2 e 3) del Regolamento CE, n. 1466/1997, l'obiettivo di bilancio di medio termine, i dati sulla coerenza del programma con gli indirizzi di massima di politica economica e il programma nazionale di riforma, le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche, una stima quantitativa dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottate per conseguire gli MTO, una analisi delle principali riforme strutturali; l'analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche alle principali ipotesi economiche; nonché, le ragioni di una eventuale deviazione dal percorso di riavvicinamento al MTO. Tali programmi sono presentati annualmente e non più tardi del 30 aprile, artt. 4 e 8, Reg. cit.

⁷⁰ In base all'art. 6 del Regolamento UE, n. 473/2013 il "documento programmatico di bilancio" deve essere coerente con gli indirizzi di politica economica delle istituzioni europee, ovvero con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC, del ciclo annuale di sorveglianza, e dei pareri sul "programma di partenariato economico" (art. 9, Reg. ult. cit.). Il progetto di documento programmatico di bilancio deve contenere: l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche; le proiezioni delle entrate e delle spese a politiche invariate; gli obiettivi di entrate e spese; le informazioni riguardanti le spese delle amministrazioni pubbliche per funzione, anche per l'istruzione, la sanità e l'impiego; descrizione e quantificazione delle misure di spese e entrate per l'anno successivo in ogni sottosettore; le previsioni macroeconomiche indipendenti e gli sviluppi economici per la realizzazione degli obiettivi in bilancio; l'indicazione di ogni parametro utilizzato per le previsioni di bilancio e la stima delle misure aggregate ed il loro impatto sul bilancio; le modalità con cui le riforme strutturali e gli investimenti pubblici siano conformi agli indirizzi ricevuti e contribuiscano a conseguire gli obiettivi di crescita e occupazione.

⁷¹ La Commissione e l'Eurogruppo sono informati in modo "preventivo" e "tempestivo", con relazione, dei piani di emissione del debito nazionale, in tal senso art. 8, Regolamento UE, n. 473/2013 e art. 6, TSCG.

⁷² Cfr. Regolamento CE, n. 1466/1997, artt. 5 e 9.

⁷³ Per i documenti programmatici di bilancio per l'anno successivo gli artt. 6 e 7 del Regolamento UE, n. 473/2013 disciplinano il contenuto e il calendario comune.

⁷⁴ Cfr. Sez. 1-bis bis, Regolamento CE, n. 1466/1997; Sez. 1 bis, Regolamento CE, n. 1467/1997; Capo II, art. 3, Regolamento UE, n. 1173/2011; art. 6, Regolamento UE, n. 1174/2011; art. 14, Regolamento UE, n. 1176/2011; e art. 15, Regolamento UE, n. 473/2013. La competente commissione del Parlamento può offrire agli Stati Membri interessati dalle decisioni di partecipare ad uno "scambio di opinioni".

⁷⁵ Art. 4, comma 5, Direttiva UE, n. 85/2011.

⁷⁶ Sez. 4, del Regolamento CE n. 1466/1997, "missioni in loco", allo scopo di valutare la situazione economica dello Stato membro e di identificare eventuali rischi o difficoltà per il rispetto degli MTO; e "missioni di sorveglianza rafforzata", nel caso in cui uno Stato sia stato oggetto di parere del Consiglio volte al rafforzamento dei programmi per garantire il percorso di aggiustamento verso l'MTO (v. anche art. 10 bis, Regolamento 1467/1997). In base all'art. 13 del Regolamento UE, n. 1176/2011 la Commissione garantisce un dialogo permanente con le autorità degli Stati membri anche, effettuando

d) *Sorveglianza degli squilibri macroeconomici, anche eccessivi.*

A seguito della riforma del PSC l'attività di sorveglianza svolta dalle istituzioni durante il semestre europeo ha ad oggetto anche gli indici macroeconomici e microfinanziari più rilevanti degli Stati membri, al fine di prevenire o correggerne, gli squilibri macroeconomici⁷⁸ e finanziari (v. *infra*, lett. e).

A tale scopo il Regolamento Ue, n. 1176/2011⁷⁹, ha istituito un “meccanismo di allerta” con funzione “preventiva”⁸⁰, attraverso il quale la Commissione monitora l'evoluzione degli indici economici degli Stati membri, rispetto ad un “quadro di valutazione” composto da indicatori economici, finanziari e strutturali, con “soglie d'allerta”⁸¹; indicando poi in una “relazione annuale” i risultati di tale valutazione⁸².

La Commissione sottopone i paesi⁸³ che presentano sintomi di squilibri economici ad un “esame approfondito” della loro economia⁸⁴ - anche con l'invio di “missioni di sorveglianza”⁸⁵ -, per individuarne le cause e richiedere, con raccomandazione, l'adozione misure precauzionali⁸⁶ e correttive di politica economica.

In quest'ultimo caso, se gli squilibri macroeconomici risultano “gravi” o “eccessivi”, la Commissione avvia la procedura per disavanzi eccessivi e richiede che lo Stato adotti un “piano d'azione correttivo”, in cui sono riportate le misure adottate e che si intende adottare per correggere gli squilibri, ed un calendario per la loro esecuzione, che deve essere approvato dal Consiglio con raccomandazione, in cui sono elencate le misure specifiche da adottare⁸⁷.

“missioni di sorveglianza” allo scopo di valutare la situazione economica; e effettuando ex art. 9, comma 3, Reg. ult. cit., “missioni di sorveglianza rafforzata” per controllarne l'attuazione del “piano correttivo” quando lo Stato sia sottoposto ad una procedura per disavanzi eccessivi a causa di gravi squilibri macroeconomici. La Commissione d'intesa con la BCE e le Autorità di vigilanze europee, possono ex art. 3, comma 5, Regolamento UE, n. 472/2013, effettuare “missioni di verifica” dei progressi realizzati nell'attuazione delle misure atte a eliminare le cause, o le cause potenziali di gravi difficoltà finanziarie.

⁷⁷ Ex art. 7, comma 8 del Regolamento UE, n. 472/2013, la Commissione può inviare personale tecnico di supporto allo Stato per l'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico.

⁷⁸ In base all'art. 2 del Regolamento UE, n. 1176/2011, gli squilibri macroeconomici sono “ogni tendenza” che possa determinare “sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione”. Mentre gli “squilibri eccessivi” sono quei “gravi” squilibri che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica monetaria.

⁷⁹ Tale Regolamento integra la procedura di sorveglianza multilaterale prevista dall'art. 121, par. 3 e 4, TFUE in base al principio di sussidiarietà previsto dall'art. 5 del TFUE, e si applica nel contesto del c.d. semestre europeo, v. in particolare considerando 27.

⁸⁰ Gli artt. 3 e 4 del Regolamento UE, n. 1176/2011 disciplinano il “meccanismo di allerta” per gli squilibri macroeconomici.

⁸¹ Il “quadro di valutazione” deve fornire anche indicazioni utili al fine di individuare tempestivamente gli squilibri di uno Stato, e le cause interne (debito pubblico e privato, mercati finanziari, mercato creditizio e disoccupazione), o esterne (posizione delle partite correnti, investimenti nello Stato, tassi di cambio, quote di mercato dell'esportazione, prezzi e costi delle merci, competitività non legata ai prezzi) degli stessi; v. art. 4 Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁸² Art. 15, Reg. cit.

⁸³ Considerando 16, Reg. ult. cit.

⁸⁴ Art. 5 del Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁸⁵ Art. 13 Reg. cit.

⁸⁶ Ex art. 121, par. 2, il Consiglio può adottare raccomandazioni di natura politico economica, come previsto dall'art. 6 del Regolamento UE, n. 1176/2011.

⁸⁷ Art. 6, Reg. cit.

L'attuazione del piano è oggetto di monitoraggio e valutazione da parte delle istituzioni, anche attraverso l'invio di "missioni di sorveglianza rafforzata"⁸⁸. La procedura si conclude quando lo Stato non presenta più squilibri eccessivi.

Il Regolamento UE n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, ha previsto misure esecutive per contribuire alla correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, che comportano l'irrogazione di sanzioni per mancata elaborazione del piano di azione correttivo, quali i depositi fruttiferi convertibili in ammende in caso di continuata inosservanza delle raccomandazioni europee⁸⁹.

e) *Sorveglianza rafforzata per i paesi in gravi difficoltà finanziaria.*

In caso di difficoltà finanziaria è prevista per i paesi dell'euro zona una sorveglianza "rafforzata", alternativa rispetto alle altre procedure previste, di cui è sospesa l'applicazione⁹⁰.

La Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata i paesi che richiedono o ricevono assistenza finanziaria, ovvero che risultano o rischiano di trovarsi in grave difficoltà per la stabilità finanziaria⁹¹; in base a quanto rilevato dal "meccanismo di allerta" o dall'"esame approfondito" della loro economia, v. *supra*⁹². La Commissione rinnova tale decisione ogni sei mesi.

Lo Stato Membro sottoposto a tale procedura deve adottare tutte le misure volte ad eliminare le cause, o le cause potenziali, delle difficoltà riscontrate, inoltre è sottoposto ad obblighi più stringenti di informazione sullo stato della propria economia, anche fornendo apposite relazioni⁹³.

Il Regolamento UE, n. 472/2013, attribuisce alla Commissione e al Consiglio ampi poteri di indirizzo economico, proporzionali alla gravità della situazione⁹⁴. In particolare, le istituzioni possono: raccomandare l'adozione di "misure correttive", di "misure correttive precauzionali"; richiedere l'adozione da parte dello Stato di un "programma di aggiustamento macroeconomico"⁹⁵; sorvegliare l'attuazione del programma anche attraverso

⁸⁸ Art. 7, Reg. ult. cit.

⁸⁹ La sanzione prevista è di importo pari allo 0,1 % del PIL realizzato nell'anno precedente dallo Stato membro interessato.

⁹⁰ Artt. 3, 10, 11,12, 13 del Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹¹ In base all'art. 1 del Regolamento UE, n. 472/2013, i in cui i paesi dell'area Euro, "si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro", ovvero "richiedono o ricevono assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali il Fondo monetario internazionale (FMI)".

⁹² In base all'art. 5 del Regolamento UE, n. 1176/2011, e all'art. 2 del Regolamento UE, n. 472/2013, la Commissione procede ad una valutazione completa della situazione economica di un paese con particolare riguardo agli indici finanziari, le "condizioni di credito praticate allo Stato", il "piano di rimborso dei suoi obblighi debitori", la "solidità" di bilancio, la sostenibilità delle "finanze pubbliche", della rilevanza del "carico debitorio", e dal "rischio" di contagio delle tensioni finanziarie e di bilancio.

⁹³ Cfr. art. 10 commi 2,3 e 6, del Regolamento UE, n. 473/2013 e art. 3 del Regolamento UE, n. 472/2013. In particolare, lo Stato deve comunicare alla BCE informazioni disaggregate sull'evoluzione del proprio sistema finanziario; effettua sotto la vigilanza della BCE le prove da stress e le analisi di sensibilità, per valutare la resistenza a shock finanziari e macroeconomici; fornire valutazioni periodiche della propria capacità di vigilanza nel settore finanziario; e fornire alla Commissione e alla Bce una valutazione delle potenziali vulnerabilità del sistema finanziario.

⁹⁴ V. 4° considerando del Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹⁵ Il "programma di aggiustamento macroeconomico" è adottato dallo Stato membro che intende richiedere assistenza finanziaria, ed è sostitutivo del "programma di partenariato economico" ex art. 7 del Regolamento UE, n. 472/2013. Nella

l'invio di “missioni di verifica” periodiche nello Stato⁹⁶; fornire allo stesso “assistenza tecnica”⁹⁷; nonché, modificare le condizioni per le quali è stata accordata assistenza finanziaria al paese; e modificare o sospendere le sanzioni già irrogate in base ad una procedura esecutiva.

f) *Procedura di allarme preventivo (il c.d. braccio preventivo).*

Con la procedura di *early warning* prevista dal Regolamento Ce, n. 1466/1997, il Consiglio richiede allo Stato membro di adottare le misure necessarie per evitare che il disavanzo diventi eccessivo ai sensi dell'art. 121, commi 3 e 4 TFUE⁹⁸.

La mancata adozioni di tali misure può comportare l'irrogazione di sanzioni amministrative quali la costituzione di un deposito fruttifero (Regolamento Ue, n. 1173/2011), fino alla correzione delle situazioni di potenziale disavanzo eccessivo.

g) *Procedura correttiva (il c.d. braccio correttivo).*

Quando lo scostamento rispetto all'MOT rappresenta un grave inadempimento degli obblighi relativi alla politica di bilancio, si avvia la procedura *correttiva* per i *disavanzi eccessivi*, prevista dal Regolamento Ce n. 1467/1997 come modificato dal Regolamento Ue n. 1177/2011, in base alla quale il Consiglio stabilisce, ex art. 126 TFUE, l'esistenza di un disavanzo eccessivo.

Lo Stato sottoposto a tale procedura invia al Consiglio e alla Commissione un “programma di partenariato economico” previsto dal Regolamento UE n. 473/2013, in cui indica gli interventi e le riforme strutturali necessarie e da attuare per correggere il disavanzo⁹⁹, sul quale le istituzioni adottano un parere; inoltre, deve adottare un “piano di azione correttivo”, v. *supra*, in base al Regolamento UE, n. 1176/2011; e, su richiesta della Commissione, fornire informazioni aggiuntive sullo stato della propria economia¹⁰⁰.

Nel caso lo Stato non ottemperi alle raccomandazioni del Consiglio e il disavanzo persista, in base al Regolamento UE, n. 1173/2011, le istituzioni possono adottare sanzioni amministrative, quali la conversione di un deposito fruttifero in infruttifero, la costituzione di un deposito infruttifero ovvero, l'irrogazione di una ammenda¹⁰¹.

preparazione del programma lo Stato deve tenere conto della strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione; e può coinvolgere le parti sociali e la società civile. In tale programma è indicato il percorso per ristabilire la stabilità finanziaria e la capacità dello Stato a finanziarsi autonomamente e deve essere approvato dal Consiglio, su proposta della Commissione. La sorveglianza sul programma dura fino a quando lo Stato non ha rimborsato almeno il 75% del finanziamento ricevuto.

⁹⁶ Le missioni di verifica sostituiscono le missioni in loco, art. 3, comma 5, Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹⁷ Qualora lo Stato ha capacità amministrative insufficienti o riscontri problemi significativi nell'attuare il programma, può richiedere assistenza tecnica alla Commissione ex art. 7, comma 8 del Regolamento UE, n. 472/2013.

⁹⁸ Al fine di evitare un disavanzo eccessivo dovuta ad una deviazione significativa dal percorso di riavvicinamento al MTO, in virtù degli artt. 6 e 10, Regolamento CE, n. 1466/1997, la Commissione rivolge allo Stato membro l'avvertimento previsto dall'art. 121, comma 4, TFUE. Successivamente il Consiglio adotta una raccomandazione in cui sono indicati gli interventi che lo Stato dovrà effettuare nei successivi cinque mesi, ridotti a tre se la situazione è particolarmente seria. Il Consiglio su raccomandazione della Commissione può adottare una decisione in cui consta l'assenza di interventi efficaci da parte dello Stato.

⁹⁹ Tale programma, sviluppa il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità, ex art. 9, Regolamento UE, n. 273/2013; durante la fase di monitoraggio della correzione del disavanzo eccessivo può essere sostituito dal piano d'azione correttivo degli squilibri macroeconomici eccessivi, ex artt. 8, e 9, par. 4, Regolamento UE, n. 1176/2011.

¹⁰⁰ Ex art. 10 Regolamento UE, n. 243/2013, inoltre ex 14, la Commissione di adottare atti delegati in mancanza di opposizione del Parlamento e dal Consiglio.

¹⁰¹ L'ammontare della sanzione è pari al massimo allo 0,2 % del PIL realizzato nell'anno precedente dallo Stato membro interessato e da una componente variabile. I proventi delle sanzioni vengono assegnati al Fondo europeo di stabilità finanziaria, ora il MES (v Reg. cit.).

h) *Procedure esecutive.*

Per garantire l'effettività dell'esecuzione della sorveglianza di bilancio, il Regolamento UE, n. 1173/2011, ha previsto delle sanzioni amministrative, quali depositi fruttiferi, infruttiferi e ammende, per gli Stati dell'Eurozona che non adempiano a quanto raccomandato dal Consiglio nella parte preventiva¹⁰², nella parte correttiva¹⁰³, ovvero che manipoli i dati statistici nazionali¹⁰⁴; mentre il Regolamento UE, n. 1174/2011, ha previsto un meccanismo sanzionatorio per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi.

La difficoltà dell'utilizzo dello strumento sanzionatorio quale mezzo di controllo delle politiche economiche nazionali è dovuto al carattere politico delle decisioni del Consiglio Europeo.

Il *reverse majority voting* potrebbe superare tale impasse in quanto le proposte della Commissione potrebbero essere superate dal Consiglio soltanto a maggioranza qualificata; il *fiscal compact* ribadisce l'applicazione di tale maggioranza come sostegno alle proposte della Commissione a partire dall'avvio della procedura per disavanzi eccessivi¹⁰⁵.

Sebbene ciò si nutrono forti dubbi sull'effettività di tale meccanismo, la cui effettività appare invece conseguente al peso di un giudizio negativo della Commissione sui mercati finanziari.

4. Conclusioni.

La distorsione tra l'Unione monetaria perfettamente ancorata all'Euro, e le differenti condizioni politiche, economiche e sociali tra gli Stati, ha reso più evidenti le difficoltà nell'adottare azioni comuni, rapide ed efficaci¹⁰⁶.

¹⁰² Ai sensi dell'art. 6, par. 2 del Regolamento CE, n. 1466/1997 e del Capo III del Regolamento UE, n. 1773/2011.

¹⁰³ In base al Capo IV del Regolamento UE, n. 1773/2011, qualora il Consiglio decida ex art. 126, par. 6 TFUE che esista una situazione di disavanzo eccessivo, oppure quando la Commissione abbia accertato un grave inadempimento agli obblighi di politica di bilancio previsti dal PSC.

¹⁰⁴ Nei confronti dello Stato membro che volontariamente o per negligenza fornisca una errata rappresentazione dei dati relativi al disavanzo e al debito, ovvero al protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi al TFUE (Capo V, Regolamento UE, n. 1773/2011).

¹⁰⁵ V. artt. 6, 10, Regolamento CE, n. 1466/1997 c.m.; consid. 7, artt. 4, 6, Regolamento UE, n. 1173/2011. In relazione a quest'ultimo Regolamento, l'art. 12 afferma che "Per l'adozione delle misure di cui agli articoli 4, 5, 6 e 8, solo i membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto e il Consiglio delibera senza tenere conto del voto del membro rappresentante lo Stato membro interessato". Di uguale tenore gli artt. 3 e 5 del Regolamento UE, n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro. Ulteriori casi sono quello per l'inadempimento dello Stato durante la valutazione delle misure correttive ai disavanzi eccessivi in caso di squilibri macroeconomici, v. art. 10, Regolamento UE, n. 1176/2011; nonché in caso adozione di misure correttive per di sorveglianza post programma, art. 14, Regolamento UE 472/2013. Per una ricostruzione dell'istituto del *reverse voting* v. Banca d'Italia, *Relazione annuale 2011*, 65 – 66; anche G.L. Tosato, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, p. 28 e C. Pinelli, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea. Le strategie per il futuro*, p. 63 entrambi in G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, in *Quaderni LAI*, Roma, 2014 e E. C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, ... cit., p. 73.

¹⁰⁶ Secondo l'Unione Europea "la crisi finanziaria del 2007 e del 2008 ha evidenziato una serie di lacune nella vigilanza finanziaria, sia in casi specifici sia in relazione al sistema finanziario nel suo complesso. I modelli di vigilanza nazionali non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione finanziaria e la realtà integrata e interconnessa dei mercati finanziari europei, nei quali numerosi istituti finanziari operano a livello transnazionale. La crisi ha evidenziato gravi lacune in materia di cooperazione, coordinamento, applicazione uniforme del diritto dell'Unione e fiducia tra le autorità nazionali di vigilanza", cfr. il primo considerando ai Regolamenti UE nn. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010 e la Direttiva UE, n. 78/2010.

Durante la crisi è emersa la frammentarietà del quadro istituzionale di *governance* economica, rispetto alla competenza Europea in ambito monetario¹⁰⁷, le altre leve economiche risultavano suddivise tra i vari Stati¹⁰⁸, in quanto decentralizzate, come la politica di bilancio e fiscale, ovvero soggette ad un controllo diffuso da parte delle autorità nazionali, come la politica bancaria; o ancora di competenza degli Stati membri, come la politica sociale, per la quale il bilancio europeo risultava sostanzialmente poco significativo.

Mentre, le conseguenze sociali causate dalla crisi, sebbene oggetto di interesse delle istituzioni¹⁰⁹, non hanno trovato fino ad ora adeguata risposta a livello europeo¹¹⁰.

Dalla crisi finanziaria, quindi, sono emerse le lacune del quadro istituzionale europeo, e di riflesso anche di quello nazionale, ovvero la mancanza di un adeguato livello di *governance*¹¹¹; di centri unitari di decisione; di tempestività nell'adozione di risposte comuni, efficaci e vincolanti; sostituita da indirizzi politici concertati a livello intergovernativo, con conseguente deficit democratico e *vulnus* di responsabilità¹¹².

La crisi però, ha rivelato un punto fondamentale, ovvero, che l'Europa è un progetto politico prima che una politica economica, ed in tale prospettiva devono essere valutate sia le politiche di convergenza, l'Euro ed il Patto di stabilità e crescita, che individuate le soluzioni

¹⁰⁷ A seguito dell'adesione all'Euro la politica monetaria è diventata competenza autonoma della Banca Centrale Europea, che opera in raccordo con le banche centrali nazionali attraverso il SEBEC (Sistema delle Banche Centrali). Mentre il rapporto tra le valute dei paesi non aderenti e l'Euro è gestito dalla BCE e dalle rispettive Banche centrali tramite l'accordo ERM II. L'ERM II del 1998, poi sostituito dall'Accordo AEC II del 16 marzo 2006, tra la Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro, stabilisce le procedure operative del meccanismo di cambio tra le valute nazionali e l'Euro per la terza fase dell'Unione economica e monetaria. Da ultimo tale Accordo è stato modificato il 13 dicembre 2010, v. in www.europa.eu.

¹⁰⁸ "Contrary to the original Delors' suggestion, the EMU did not set both the economic and monetary union, but the latter only", cfr. R. Baratta, *Legal Issues Of The Fiscal Compact. Searching for a mature democratic governance of the euro*, cit. pp. 647 ss; v. anche C. Santini, *L'euro: quale future*, 4 aprile 2014, in <http://www.apertacontrada.it/2014/04/04/leuro-quale-futuro/>.

¹⁰⁹ Il Patto *Euro Plus*, per il coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza, adottato nel Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011. V. anche La una nuova strategia per la crescita e l'occupazione, Europa 2020, adottata dal Consiglio Europeo, il 26 marzo 2010, su proposta della Commissione. La politica sull'occupazione è stata anche oggetto di orientamenti integrati di politica economica: con Decisione 2013/208/UE del Consiglio del 22 aprile 2013; e raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2010, v tali documenti in www.europa.eu.

¹¹⁰ In tal senso M. Benvenuti, *Ancora sul diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2013.

¹¹¹ La crisi finanziaria ha messo in luce le lacune del sistema di *governance* europeo anche di tipo regolatorio, v. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2, 2013, passim. Per la regolazione come metodo d'azione dell'ordinamento giuridico europeo v. in particolare P. Chirulli, *Diritto dell'economia, Europa e regolazione negli studi di Salvatore cattaneo*, z31 ss.; R. Caranta, *L'Europa come sistema regolatorio, Dal Libro Bianco alla Better regulation*, 69 ss., tutti in P. Chirulli, R. Miccù (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2011.

¹¹² Il *Fiscal compact* è in qualche modo un tentativo, ed un tentativo soltanto, di recuperare una simmetria ad una situazione che però è profondamente asimmetrica, che si è evidenziata - come ha sottolineato anche il Prof. Guarino (G. GUARINO, *Euro: venti anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2012, e l'intervista rilasciata dallo stesso a N. Saldutti, "Renzi ha rottamato il fiscal compact", sul Corriere della Sera del 29 ottobre 2014. - a partire dall'Atto Unico Europeo e poi con il Trattato di Maastricht. Una asimmetria tra aver costruito il sistema dei trattati e l'Unione economica e monetaria come un Unione, appunto, monetaria in assenza però di una struttura simmetrica di governo europeo dell'economia. In tal senso anche il Prof. R. Miccù nell'intervista rilasciata a L. Palazzolo, per www.radioradicale.it durante il Convegno *Euro e Fiscal Compact, quali prospettive per la ripresa?*. Per superare tale asimmetria (intervista del Prof. G. Eusepi a L. Palazzolo, per www.radioradicale.it), secondo cui la soluzione migliore per garantire una unità di *governance* economica sarebbe stata quella di risolvere le questioni attinenti al *Fiscal compact*, non a livello intergovernativo, ma a livello costituzionale europeo, attraverso la devoluzione di poteri all'Unione Europea, in senso federale.

alla crisi economica e istituzionale¹¹³. Anche dal punto di vista sociale, l'equilibrio di bilancio e il contenimento della spesa pubblica appaiono sostenibili soltanto all'interno di un progetto europeo che veicoli non solo tagli di spese, mascherate da riforme strutturali, ma indirizzi ben precisi di crescita, unico strumento per poter garantire la coesione¹¹⁴.

Il *core* del problema è riferibile agli effetti che le risposte alla crisi – dal c.d. *Fiscal compact* alla nuova normativa europea – “possono aver determinato [anche nel lungo periodo] sulle caratteristiche complessive dell'ordinamento europeo”¹¹⁵.

Sebbene l'approccio intergovernativo utilizzato insieme alle misure *not wolly conventional* adottate per rispondere alla crisi non appaiono in contrasto con il diritto europeo, tale metodo, al di fuori del quadro istituzionale, già di per sé implica un giudizio di valore sugli strumenti di *governance* previsti nel TFUE.

A seguito delle riforme intervenute si è rafforzato il controllo e la sorveglianza sui bilanci nazionali, accanto alla Commissione, al Consiglio, al Consiglio Europeo e alla BCE, sono emersi strumenti di convergenza politica ed economica dell'Eurozona¹¹⁶, l'Eurogruppo¹¹⁷ e anche il Vertice Euro¹¹⁸, il cui peso reale dipenderà dalla volontà politica ancora una volta dei governi nazionali.

Rispetto al patto di bilancio se alla Corte di Giustizia Europea è affidato unicamente il controllo sulla sua introduzione¹¹⁹, il rispetto nelle scelte correnti ricade sulle competenti Corti nazionali¹²⁰.

¹¹³ Cfr. E. C. Rafiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, ... cit., pp. 266 ss, v. anche L. Hooghe, G. Marks, *Come disfarsi del governo centrale: tipi di governance multilivello*, in A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance, teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, 2006, pp. 57 e ss., in particolare p. 59.

¹¹⁴ Anche nelle premesse al Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957, (versione pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. 152 del 13 luglio 1967, in <http://eur-lex.europa.eu>), l'Europa è designata secondo il principio di solidarietà come un'unione politica in divenire, un “unione sempre più stretta fra i popoli europei”; da attuarsi tramite “un'azione comune” volta ad eliminare le barriere e ad assicurare “il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli”.

¹¹⁵ Secondo E. Chiti, op. cit., 152, in riferimento ai meccanismi di stabilizzazione finanziaria “la Corte sottovaluta l'innovazione prodotta dai nuovi strumenti di assistenza finanziaria, perché le risposte messe a punto dall'Unione negli ultimi anni, a partire dalla istituzione, il 9 maggio 2010, del Fondo europeo di stabilizzazione finanziaria, tendono a mettere in discussione la ratio tradizionale della costituzione economica europea, avviando un processo graduale di condivisione dei rischi connessi agli squilibri economici tra gli Stati e ponendo le premesse per la costituzione di una Transfer Union”.

¹¹⁶ In tal senso Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita, Bruxelles, 20.03.2013, COM (2013), 166 *final*, indica la necessità di coordinare a livello europeo i piani nazionali di grandi riforme economiche, aventi ad oggetto: il commercio e la competitività, ed in particolare il mercato dei prodotti, dei servizi e del lavoro, ma anche le riforme tributarie che incidono sull'occupazione e sulla crescita; e i mercati finanziari. Cfr. A. Caligiuri, *La governance economica dell'Eurozona*, in www.unimc.it.

¹¹⁷ V. art. 137 TFUE e Protocollo n. 14 al Trattato di Lisbona, l'Eurogruppo è la riunione informale dei ministri delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'Euro, a cui partecipa la Commissione attraverso il Commissario europeo per gli affari economici e monetari, le cui decisioni vengono adottate formalmente dal Consiglio ECOFIN, a seguito della ratifica del fiscal compact ha il compito di preparare i lavori del Vertice Europeo.

¹¹⁸ Tale organismo è composto dai Capi di Stato o di governo della zona euro ed il Presidente della Commissione. A tale organo è invitato a partecipare il Presidente della BCE, mentre possono essere invitati: ad assistervi, il presidente del Parlamento Europeo; e, ad essere ascoltato, il Presidente dell'Eurogruppo. Per le regole dell'organizzazione dei lavori al Vertice euro, vedi: art. 12 TSCG; Consiglio dell'Unione Europea, Regole per l'organizzazione dei lavori dei Vertici Euro, Bruxelles, 14 marzo 2013; le Conclusioni dei Consigli europei del 18 e 19 ottobre 2012, EUCO 156/12, e del 13 e 14 dicembre 2012, EUCO 205/12; nonché Dichiarazione del Vertice Euro del 26 ottobre 2011, v. anche <http://eurozone.europa.eu/summits/history/>, http://en.wikipedia.org/wiki/Euro_summit.

¹¹⁹ “In forza dell'art. 273 TFUE, la Corte di giustizia si è vista attribuire il compito di decidere circa la corretta trasposizione nel diritto interno delle regole di bilancio dettate dal *Fiscal Compact*. È una competenza limitata; perché non si estende alla successiva verifica del rispetto di queste regole. Una verifica del genere è riservata ai giudici nazionali, nelle forme previste

Il ruolo che le stesse sapranno assumersi configurerà il quadro di convergenza o di autonomia delle giurisdizioni¹²¹.

Mentre il Parlamento Europeo¹²² e quelli nazionali¹²³ appaiono confinati ad ruolo di spettatori, il loro naturale compito di controllo sulle decisioni economiche è effettuato altrove¹²⁴.

La mancanza di un controllo democratico sulle scelte di bilancio appare il difetto più grave dell'attuale sistema.

La questione sottesa, è quella delle conseguenze della disciplina europea di bilancio sulla crisi.

Tale disciplina appare aver assolto il compito per la quale è stata adottata, evitare l'esplosione degli interessi sul debito pubblico.

Mentre, le prospettive di ripresa in chiave europea, appaiono astrette su un doppio piano temporale, economico ed istituzionale; in cui l'esigenza di celerità per gli interventi economici per rilanciare la crescita¹²⁵, è temperata dai tempi più lunghi necessari all'attuazione delle riforme strutturali; emerge pertanto in tale frangente la necessità di programmare e monitorare le scelte economiche e di adottare adeguati strumenti di *welfare*.

nei singoli Stati". G. L. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il fiscal compact*, in *Quaderni LAI*, Roma, 2012, p. 23.

¹²⁰ Per lo più di livello costituzionale v. ad esempio per quanto attiene all'Italia la sent. n. 219 del 19 luglio 2013, della Corte costituzionale, in cui la Corte ha ricordato che fin dalla sentenza n. 29 del 1995, "si è ritenuta la legittimità costituzionale di un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali (sentenza n. 29 del 1995, punto 9.1 del Considerato in diritto)". L'applicazione della normativa del bilancio a livello nazionale appare trovare come limite sostanziale il rispetto dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m), cost.). Mentre in ambito europeo v. S. Gambino, *I diritti sociali e l'Unione Europea*, in *La cittadinanza europea*, 1/2, 2008, 20, in <http://scienzepolitiche.unical.it>, e D. Tega, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, 22, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>.

¹²¹ Cfr. M. Franzini, E. Paparella, *Crisi economico - finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale*, in www.apertacontrada.it, 2014, 5.

¹²² V. in particolare G. Bonvicini (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, cit. ed il contributo del curatore Id, *Il Parlamento europeo nella grande crisi e il futuro dell'Unione*, p. 11 ss.

¹²³ Cfr. gli artt. 12, comma 5, e 13 del TSCG.

¹²⁴ "In effetti l'adozione di un approccio intergovernativo finisce sempre per comportare una limitazione del principio di democrazia poiché, in situazioni eccezionali che richiedono interventi in via d'urgenza, tale metodo generalmente limita di fatto il ruolo delle aule parlamentari ad una mera ratifica di scelte sostanzialmente già definite in altre sedi", in tal senso F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, cit., p. 5.

¹²⁵ In base all'art. 2 bis, Regolamento CE, n. 1466/1997 e da ultimo dal Consiglio Europeo del 14 marzo 2013, emerge un chiaro indirizzo europeo per potenziare gli investimenti produttivi ("il recente aumento di capitale della BEI di 10 miliardi di EUR consentirà alla banca di prestare 60 miliardi di EUR aggiuntivi a sostegno della crescita e dell'occupazione e, unitamente al Fondo europeo per gli investimenti, questo contribuirà a catalizzare progetti per un valore fino a 180 miliardi di EUR nel periodo 2013-2015"). In particolare aventi ad oggetto l'economia verde e le infrastrutture energetiche.

L'adeguamento della politica sociale per un modello sociale europeo, però richiede una convergenza fiscale ¹²⁶ e una “vera” autonomia di bilancio ¹²⁷, la conseguente implementazione delle risorse economiche permetterebbe all'Europa - se dotata anche di una politica di coordinamento delle politiche sociali nazionali¹²⁸ -, di essere incisiva rispetto agli shock asimmetrici attraverso la promozione di investimenti soprattutto per gli Stati astretti a politiche di bilancio più rigorose.

In mancanza, l'Europa risulterebbe un organismo con un bastone capace di percuotere le economie nazionali, ma privo di carota, se non per quei paesi costretti a seguire i dettami dell'ESM.

¹²⁶ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Creazione di uno strumento di convergenza e di competitività* -, Bruxelles, 20.3.2013, COM(2013) 165 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita - Coordinamento ex ante delle grandi riforme di politica economica previste* -, Bruxelles, 20.3.2013, COM(2013) 166 final, tutte in <http://eur-lex.europa.eu>.

¹²⁷ Un'apposita capacità fiscale della zona euro dovrebbe potersi basare su risorse proprie e fornire un sostegno sufficiente per le riforme strutturali importanti nelle grandi economie in difficoltà. Questa capacità potrebbe essere sviluppata in base allo strumento di convergenza e di competitività, anche con la creazione di un fondo di rimborso e l'emissione di “euro-BOT”, per contribuire a ridurre il debito e a stabilizzare i mercati finanziari. La funzione di monitoraggio e di gestione della capacità fiscale e di altri strumenti dovrebbe essere svolta da un “Tesoro” dell'UEM in seno alla Commissione. A più lungo termine (oltre 5 anni), sulla base di un'adeguata condivisione di sovranità, responsabilità e solidarietà al livello europeo, dovrebbe essere possibile creare un bilancio autonomo della zona euro, che assicuri all'UEM la capacità fiscale per sostenere gli Stati membri colpiti da shock economici. Un quadro di *governance* economica e fiscale profondamente integrato consentirebbe l'emissione comune di debito pubblico, che migliorerebbe il funzionamento dei mercati e l'attuazione della politica monetaria. Si realizzerebbe in tal modo il completamento dell'UEM (Commissione, *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita*, Bruxelles, 28.11.2012, COM 777/2012, final).

¹²⁸ Nella prospettiva di una vera integrazione economica e monetaria la Commissione europea si è già espressa per la creazione di un “nuovo quadro di valutazione” delle problematiche occupazionali e sociali da inserire all'interno del “Semestre europeo”, che si concentri su tre aspetti, oltre al “rafforzamento della sorveglianza dei problemi occupazionali e sociali e del coordinamento delle politiche nel quadro del Semestre europeo”, il “rafforzamento della solidarietà e della mobilità del lavoro” ed il “rafforzamento del dialogo sociale”, in tal senso il comunicato stampa della Commissione europea, *Il futuro dell'Unione economica e monetaria: proposte della Commissione per approfondire l'integrazione sociale*, Bruxelles, 2 ottobre 2013. Già adesso le tematiche sociali sono indici di valutazione degli squilibri macroeconomici ai fini della coerenza del singolo sistema paese con l'Unione (Regolamento UE, 1174/2011) e quindi oggetto di monitoraggio da parte delle istituzioni, in particolare del Comitato economico e sociale europeo, dell'Ecofin, dal CERS e dalle Autorità di Vigilanza Europeo (v. anche le conclusioni del Consiglio Europeo del 14 marzo 2013). La conseguente necessità di contemperare le diseguaglianze sociali richiede in concreto un coordinamento di tali politiche, auspicabilmente con degli standard minimi, altrimenti tali sistemi continueranno ad essere tra loro incoerenti (v. M. Benvenuti, *Ancora sul diritto europeo e (smantellamento dello) stato sociale: un accostamento par inadvertance?*, cit., passim.).