

Dipartimento di SCIENZE POLITICHE

Cattedra DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA

RELATORE

CANDIDATO

PROF. LUIGI ALLA

Matr. 065492 ANDREA LUCIANI

ANNO ACCADEMICO

2012-2013

Indice

Introduzione

Perché l'Europa?	4
Il continuo oscillare del processo di integrazione europeo	5
Imparare dal passato	7

Capitolo I

1. Dal Trattato di Maastricht alla crisi finanziaria	8
1.1 I parametri di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita	9
1.2 La crisi scopre il vaso di Pandora dell'Unione	13

Capitolo II

2. Le risposte delle istituzioni europee e degli Stati membri alla crisi del debito sovrano	16
2.1 Politiche di bilancio e coordinamento macroeconomico	16
2.1.1 Semestre europeo	17
2.1.2 Euro Plus Pact	17

2.1.3	Six Pack	18
2.1.4	Two Pack	20
2.1.5	Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance economica e monetaria.	21
2.2	Politiche di sostegno finanziario	23
2.2.1	Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e Fondo europeo di stabilità finanziaria	24
2.2.2	Il Meccanismo europeo di stabilità	25

Capitolo III

3.	Le implicazioni delle riforme: la <i>governance</i> europea, un processo in itinere	28
3.1	Caratteri generali della riforma della <i>governance</i> economica	29
3.2	Un processo in <i>itinere</i>	34

Conclusioni	37
--------------------	----

Bibliografia	40
---------------------	----

Introduzione

Perché l'Europa?

“Non ci sarà pace in Europa se gli Stati verranno ricostituiti sulla base della sovranità nazionale.”

Jean Monnet

L'Europa intera, come Stati e come insieme, sviluppa nell'immediato post Seconda Guerra Mondiale l'idea che gli interessi nazionali non possono più essere separati dagli interessi delle nazioni vicine. Si sviluppa, specialmente fra gli Stati che hanno partecipato alla guerra, la coscienza che l'Europa non è un gioco a somma zero, ma un gioco cooperativo, dove o si vince tutti o non vince nessuno.¹ Il Vecchio Continente che ha conosciuto un passato caratterizzato da guerre per l'egemonia politica ed il dominio del territorio, conclude, dunque l'esperienza tragica della Seconda Guerra Mondiale con due consapevolezza. La prima è relativa all'affermazione delle superpotenze Russia e Stati Uniti (ma anche Giappone e già la Cina), ossia che nessuno Stato-nazionale della “Vecchia Europa” da solo può avere un peso politico/economico rilevante nel nuovo sistema mondiale. La seconda è che la cooperazione fra gli Stati Europei è indispensabile per la realizzazione di un'Europa solidale, di fratellanza, ma soprattutto, per far sì che gli orrori prodottisi durante la Seconda Guerra Mondiale non possano mai ripetersi, di pace.

Proprio la pace e la stabilità del continente europeo, che oggi tendiamo a dare per scontate, sono uno dei risultati più importanti conseguiti dalla politica di apertura e di cooperazione attuata dal dopoguerra in poi. Merito di ciò va sicuramente anche all'Unione e a chi ha lavorato per essa, come di recente ha rilevato il Comitato per il Premio Nobel, che ha insignito proprio l'Ue del Premio Nobel per la pace 2012. Con il Premio è stato siglato, dunque un processo, lungo più di mezzo secolo, di conservazione e promozione della pace, della democrazia nonché della tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini dell'Unione (ad esempio attraverso la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea)².

Ad ogni modo la sfida dell'Unione non si sviluppa solo su quest'asse. L'Ue rappresenta qualcosa di più che un'organizzazione garantista e pacificatrice: è un progetto politico coraggioso di *neo umanesimo* che pone al centro del proprio sistema l'individuo in quanto tale, non in quanto abitante di un luogo o cittadino di una nazione. L'Ue rappresenta l'idea di unire i popoli delle diverse

¹ Martin Schultz, Presidente del Parlamento Europeo, il giorno della sua investitura, 17/01/2012, Strasburgo.

² Ha assunto dal 2009 (ex art. 6 TUE), medesimo valore giuridico dei Trattati dell'Unione.

nazioni sotto un'unica idea quella, che trascende le differenze culturali e nazionali. Il progetto Ue è unico da questo punto di vista, è un esperimento politico che non ha precedenti, soprattutto per quanto riguarda il modo in cui l'Unione si è costituita. Trasformare i cittadini di Stati diversi che per secoli hanno vissuto sullo stesso continente divisi da confini nazionali, in cittadini europei, abbattere le frontiere, istituire poteri sovranazionali, creare meccanismi di solidarietà economica fra gli Stati e armonizzare le leggi significa incidere profondamente sul sistema degli Stati nazionali che in proprio in Europa è nato e si è sviluppato. Lo spirito che sta alla base dell'Ue lo ritroviamo nel suo motto "Unita nella diversità", il significato del quale è paradossalmente³ ancora più evidente nella sua traduzione greca

"Ενωμένοι στην πολυμορφία". Unione Europea significa unire lì dove c'è (e c'è stata per lungo tempo) diversità, dove c'è polimorfia, ovviamente non eliminando le differenze, ma partendo dalla comune coscienza di essere tutti europei.

L'Ue non è e non deve ridursi a un'organizzazione economica o politica (come siamo abituati a vederla rappresentata), essa è in primo luogo un progetto identitario. Questo rimane un aspetto chiave perché se messo in pratica, comporta la legittimazione dell'Ue da parte dei cittadini delle nazioni che la compongono, ma non solo, pone l'Unione europea come esempio per il resto del mondo di un modello di cooperazione pacifica e la rende dunque ancora una volta un faro di civiltà.

Il continuo oscillare del processo di integrazione europeo

Proprio perché l'Ue è ed è stata anche un esperimento politico, il processo di integrazione europea non ha seguito una linea retta né nell'affezione dei cittadini e dei Governi per lo sviluppo dell'Unione, né nel suo assetto istituzionale. In contrasto con gli ideali su cui si fonda, purtroppo, non sono mancati errori e contraddizioni, nonché situazioni di paralisi politica, dettati da logiche e comportamenti fin troppo spesso legati agli interessi degli Stati nazionali che individualmente compongono l'Ue.

Di recente, la credibilità internazionale della governance dell'Ue e la fiducia dei cittadini in essa, sono state messe a dura prova dalla crisi finanziaria scoppiata negli USA e propagatasi a causa dell'ormai ampia interdipendenza delle economie globali. In Europa la crisi finanziaria ha poi avuto uno sviluppo particolare. Gli Stati, infatti, hanno cercato di salvare imprese e istituti di credito. Ciò

³ Visto che nella fase acuta della crisi del debito sovrano la presenza della Grecia nell'Unione è stata messa fortemente in discussione.

ha fatto lievitare il deficit e quindi anche il debito pubblico, ponendo, di fatto, nell'incertezza la sostenibilità dei titoli sovrani. La crisi finanziaria si è così tramutata in Europa in crisi del debito sovrano. Quest'ultima ha coinvolto i Paesi "deboli" dell'Ue, Paesi con un basso tasso di crescita e un rapporto debito pubblico/PIL molto alto, i c.d. PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna). Ciò ha portato alla necessità di "salvare" alcuni di questi dal rischio *default* che poteva avere conseguenze disastrose sulla stabilità e l'esistenza stessa della Zona euro. La decisione però non era facile, poiché se certamente si rischiava il tracollo dell'Unione Monetaria, per evitarlo bisognava utilizzare nuove risorse prelevate direttamente dalle casse degli Stati membri (e quindi dai loro cittadini), non esistendo uno strumento fiscale o finanziario dell'Unione da attivarsi in queste situazioni, e la maggior parte di essi era restia a muoversi in questa direzione, sia perché la logica nazionalista è ancora fin troppo presente nell'Unione, sia per interesse elettorale dei Governi degli Stati membri. Da una parte per l'incapacità dei governi di farvi fronte, dall'altra per l'inadeguatezza delle istituzioni comunitarie, essa si è poi trasformata anche in crisi politica. Si è potuto assistere a un moltiplicarsi di gruppi e movimenti antieuropeisti ovvero euroscettici che hanno conseguito discreti risultati elettorali.⁴ Si è discusso di *Grex*, *Britexit* e *Finexit*, con riferimento alla possibilità di un passo indietro da parte di alcuni paesi dell'Eurozona ovvero di scioglimento dell'Ue stesso o almeno dell'Unione monetaria. Le incertezze a livello di *policy making* nazionali ed europee hanno contribuito ad aumentare e rinforzare lo scetticismo e la dissidenza, specialmente nel periodo di massima tensione in cui erano in certe le sorti della Repubblica Ellenica e le modalità di un suo eventuale *default*.

Ciò non toglie che non è la prima volta in cui l'Unione si trova in una parabola discendente o in una fase di stallo durante il suo processo di integrazione. Basti pensare, per richiamare solo il più recente passato, all'esito negativo, in Francia ed Olanda, dei referendum per l'approvazione della Costituzione europea, oppure, andando più indietro con la memoria, al fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED) e allo stallo a cui ha portato fino alla creazione della CEE; l'inefficacia del meccanismo di fluttuazione nei cambi c.d. "serpente nel tunnel";⁵ i problemi per la ratifica di Maastricht⁶. Di certo la crisi ha contribuito a dividere l'Ue, differenziandone l'integrazione anche da un punto di vista economico (aumentando il divario di benessere fra il "Nord" ed il "Sud" dell'Europa) e ne ha messo in dubbio la *governance* e le istituzioni stesse. La crisi ha minacciato l'unità e l'esistenza stessa dell'Unione. Ad ogni modo l'Ue e gli Stati membri sono rimasti tutt'altro

⁴ Con le dovute differenze e specificazioni del caso si vedano UKIP in Inghilterra, MS5 in Italia e FN in Francia.

⁵ Per un approfondimento sulla questione si veda: G. Di Gaspare (2003) "Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali" CEDAM; G. Di Gaspare (2011): "Teoria e critica della globalizzazione finanziaria", CEDAM.

⁶ Per un approfondimento si veda David N. Weil (2011): *Crescita economica*, Ulrico Hoepli, Milano e Parlamento Europeo: note sintetiche 5.1.0 "Lo sviluppo dell'integrazione monetaria" il 27/06/2013 su http://www.europarl.europa.eu/factsheets/5_1_0_it.htm.

che inerti ed hanno approntato numerose riforme (di cui questo testo esamina le principali) con risultati divergenti (si pensi all'effetto recessivo che le *policies* di *austerity* hanno provocato a livello economico e all'antipatia generata a livello sociale verso i "palazzi" di Bruxelles) ed ancora da analizzare nel medio periodo.

E' bene, però, ribadire sempre, prima di porsi di fronte ad un'analisi, che l'orizzonte di riferimento non può essere solo il contingente, ma c'è bisogno di riferirsi ad un orizzonte più ampio. Per ciò che concerne l'Unione Europea quindi bisogna, dunque, tenere ben presente che per quanto possa essere profonda la crisi attraversata, ciò non comporta necessariamente un punto di non ritorno.

Imparare dal passato

Rilevata la positività, la validità e l'opportunità del progetto europeo per come concepito dai padri fondatori e ribadita la necessità di considerare la contingenza della crisi in cui l'Ue versa, a favore di una prospettiva più ampia, questo elaborato si propone di analizzare brevemente, in un primo momento, il sistema istituzionale che uscito da Maastricht e successivamente modificato, ha affrontato la crisi economica e del debito sovrano. In un secondo momento, dopo aver rilevato le "debolezze" di questo sistema, che la crisi stessa ha contribuito a porre in evidenza, saranno esaminate le principali misure che gli Stati membri e l'Unione hanno attuato per farvi fronte. Queste misure, che possono essere raggruppate in due macro-categorie, politiche di bilancio e politiche di sostegno finanziario, sono ovviamente il risultato di un lavoro ben più ampio e rappresentano non solo la risposta dell'Ue nel suo insieme alla crisi ma anche la base su cui si costruirà parte del futuro dell'Europa. Proprio all'esame di alcune caratteristiche del nuovo assetto istituzionale dell'Ue, come uscito dalla riforma della *governance* economica, è dedicata l'ultima parte dell'elaborato.

Scopo dell'elaborato è inserirsi, per quanto possibile e raggiungibile dallo stesso, in un paradigma di riflessione sul passato e sul presente dell'Unione, consciamente con il fatto che un tale confronto non può che risultare positivo al fine di un accrescimento di consapevolezza e criticità che più caratterizzano lo studio accademico.

Capitolo I

1. Dal Trattato di Maastricht alla crisi finanziaria

Nel 1992 Guido Carli, allora ministro del Tesoro, ad una tavola rotonda organizzata dall'Economist, commentò la ratifica del Trattato di Maastricht in questo modo: - Agli italiani ci vorranno minimo vent'anni per rendersi conto di cosa hanno approvato con l'euro⁻⁷. L'affermazione di Carli sembra quasi profetica, se considerata oggi dopo lo scoppio della crisi del debito sovrano e dell'euro, che ha portato a mettere in discussione l'Unione monetaria creata con il Trattato stesso. La consapevolezza che non ci fu allora⁸, come intuì Carli, sulle conseguenze dell'integrazione monetaria si è consolidata a vent'anni dalla ratifica del Trattato, a causa del dibattito venutosi a creare nel discorso politico italiano ed europeo, sulle conseguenze dell'integrazione monetaria che il Trattato ha lanciato e sull'opportunità di mantenerne la struttura istituzionale. Ad ogni modo, il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1 novembre 1993 è, nel bene o nel male, il simbolo dell'Europa unita. Esso rappresenta, infatti, una svolta a livello politico nella cessione della sovranità monetaria, base essenziale anche per una futura Unione politica.

E' importante ricordare la situazione politica ed economica che ha portato alla firma del Trattato, al fine di comprenderne meglio le disposizioni, almeno per ciò che concerne questa analisi: i parametri di politica economica, la disciplina di bilancio e quella fiscale.

Senza tornare eccessivamente indietro, la questione monetaria e della stabilità dei cambi fu affrontata dalla Comunità Europea già alla fine degli anni '60, quando il sistema Bretton Woods cominciava a vacillare, per poi crollare definitivamente il 15 agosto 1971, con la fine della convertibilità del dollaro in oro. Nel frattempo, il primo ministro lussemburghese Werner proponeva, con un rapporto omonimo, la fissazione di tassi di cambio non modificabili tra le monete e l'integrazione dei sistemi bancari. Dal 1972 fu utilizzato il meccanismo c.d. "serpente nel tunnel" che riduceva i margini di fluttuazione tra le monete comunitarie (il serpente) rispetto a quelli esistenti tra dette monete e il dollaro (il tunnel), con risultati deludenti, tanto che il meccanismo fu abbandonato alla fine degli anni '70. In sua sostituzione fu istituito il Sistema Monetario Europeo⁹. La svolta si ebbe, quando con l'Atto Unico del 1987 gli Stati membri della

⁷ E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma.

⁸ L'Italia fu uno degli Stati dove il Trattato fu ratificato più facilmente, quinto fra i paesi europei, 403 voti favorevoli, 46 contrari e 18 astenuti alla Camera dei Deputati, L. 454/1992.

⁹ G. Di Gaspare (2003) *"Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali"* CEDAM; G. Di Gaspare (2011): *"Teoria e critica della globalizzazione finanziaria"*, CEDAM.

Comunità, confermarono l'obiettivo della realizzazione graduale dell'Unione economica e monetaria. Nel 1989 veniva presentato il rapporto Delors che prevedeva tre fasi per arrivare all'Unione monetaria, completate (pur con deviazioni dal rapporto di cui si dirà in seguito), con il Trattato di Maastricht, il Patto di Stabilità e Crescita ed infine l'istituzione della moneta unica: l'euro.

Maastricht e la moneta unica rispondono dunque all'esigenza di risolvere un problema: quello della stabilità monetaria nel continente europeo (un problema particolarmente sentito in Germania dalla Bundesbank, memore dell'iperinflazione degli anni '30 e che ha influenzato lo statuto e l'operato della BCE, la quale si è occupata prevalentemente di tenere basso il tasso di inflazione, fino alla nomina di Mario Draghi). Allo stesso tempo la creazione dell'UEM non è stata solo frutto di un calcolo economico, ma ha subito l'influenza della situazione politica internazionale ed interna agli Stati. Infatti, l'integrazione monetaria ed economica dell'Unione è stata caratterizzata da un intrecciarsi di tecnica e politica¹⁰, che ha influenzato la scelta, ad esempio, delle clausole di ammissione al "club" dell'euro. Inoltre sul Trattato di Maastricht ha gravato l'influenza del pensiero economico neoliberista, il quale ha pretendeva la "costituzionalizzazione" dei vincoli di condotta delle autorità di politica economica e puntò sulla convergenza delle economie e la sincronizzazione dei cicli economici degli Stati membri¹¹.

1.1 I parametri di Maastricht ed il Patto di Stabilità e Crescita

Ai fini della nostra analisi sono centrali il ruolo delle norme riguardanti le istituzioni economiche di Maastricht e le regole del PSC (la c.d. Costituzione Economica dell'Unione) per determinare l'assetto istituzionale dell'Unione. I parametri di Maastricht, anche detti criteri di convergenza, sono i requisiti che gli Stati membri devono soddisfare per l'ingresso nell'Unione economica e monetaria. Il trattato di Maastricht comprende quattro criteri, due di carattere monetario e due di carattere fiscale:

1. Il tasso medio di inflazione non deve superare di più dell'1,5% il tasso medio;
2. I tassi di interesse a lungo termine non devono superare per più del 2% la media dei tre tassi più bassi, cioè a dire lo *spread* non deve superare i 200 punti;

¹⁰Roberto Tamborini (1997): *Dal rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, Economia Politica/ a. XIV n.3.

¹¹ Si veda E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma e F. Bruni, A. Villafranca (a cura di) (2011): *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Ue*, Osservatorio di Politica Internazionale.

3. Il deficit o indebitamento corrente del bilancio pubblico non deve superare il 3% del PIL;
4. Il debito pubblico o accumulazione del debito non deve superare il 60% del PIL.

Sebbene non sia possibile in questa sede affrontare il problema riguardante il dibattito politico con cui si è arrivati alla normazione di cui sopra, è bene ricordare che una delle motivazioni che ha portato ad adottarla, è stata la volontà di creare l'Unione monetaria tra un gruppo di paesi che presentasse una bassa asimmetria strutturale a livello economico¹². Allo stesso tempo, queste regole, assieme alla decisione di conferire all'Unione solamente la sovranità monetaria e di vincolare la BCE ad una politica antinflazionistica, hanno rappresentato una deviazione dall'originale intenzione del Rapporto Delors, che proprio per contrastare possibili shock "simmetrici" nell'area valutaria comune, prevedeva una cessione parziale anche della sovranità fiscale. Monca di questa seconda parte la "Costituzione economica" del Trattato risulta squilibrata. Al contrario uno dei *must* del Rapporto, cioè la convergenza delle economie è stata al centro del progetto dell'Unione monetaria, seppur con risultati alterni (buoni ad esempio per l'inflazione, diminuita in tutti gli Stati, ma non per i criteri fiscali).

Per ragioni di spazio non si possono inoltre, esaminare le obiezioni che sono state levate contro le clausole di ammissione e in particolar modo contro i "numeri" di Maastricht¹³ tacciati di non avere un solido ancoraggio economico e di essere il risultato di una scelta discrezionale. E' sufficiente dire che tanto che questi non hanno mai goduto, in sede accademica internazionale di ampio consenso, perché: 1) i vincoli fiscali imposti agli Stati, non tenevano conto delle differenze strutturali fra essi e ne limitavano la possibilità di manovra; 2) alla cessione della sovranità monetaria non corrispondeva un'ulteriore cessione parziale della sovranità fiscale, venendosi così a creare uno squilibrio fra politiche nazionali e sovranazionali 3) il Trattato ed il PSC non prevedevano uno strumento che potesse rimpiazzare la svalutazione nazionale in caso di shock asimmetrici.

In proposito De Grauwe individua nei meccanismi *ad excludendum* di Maastricht, l'essenza del Trattato: *"I criteri di Maastricht non sembrano essere fondati su principi economici [...], il loro*

¹² Fu determinante in questo senso, l'apporto delle teorie di Robert Mundell sulle *Optimum Currency Areas*, che vedeva nell'omogeneità fra le economie dei Paesi membri un mezzo per contrastare la possibilità di shock asimmetrici (per un approfondimento si veda R. Mundell (1968), *International Economics*, Londra).

¹³ In particolare per i limiti più noti del 3% del deficit e del 60% del PIL, la scienza economica ha criticato fortemente la scelta delle quote, ritenute senza chiaro fondamento scientifico. Si veda Roberto Tamborini (1997): *Dal rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, *Economia Politica*/ a. XIV n.3.

scopo è di minimizzare il numero dei Paesi partecipanti al club monetario¹⁴” coerente con la realizzazione di un’Unione di Stati, più o meno uguali, voluta fortemente dall’asse franco-tedesco. Questa intenzione, che pur trova la sua ragion d’essere nella volontà di creare un’area valutaria comune con economie omogenee (sulla scia delle teorie di Mundell e dell’OCA), è stata poi disattesa. Paesi come Italia e Belgio hanno potuto godere di deroghe speciali per l’ingresso nell’Unione monetaria e successivamente all’UEM si sono aggiunte anche la Grecia, la Slovenia, la Slovacchia, Cipro, Malta ed Estonia. Così alla fine non si è riusciti a perseguire appieno nemmeno la strada del “club” dei Paesi economicamente omogenei consigliato dagli economisti delle Aree Valutari Ottimali (OCA). Il PSC ed i parametri del Trattato sono decaduti a linea Maginot *“ambiziosi ma tecnicamente fallaci, aggirabili dalla politica e tuttavia di grande intralcio ad un agevole svolgimento delle operazioni politico-economiche sul campo dell’Unione monetaria”*.¹⁵

Il Patto di Stabilità e Crescita, costituito dalla risoluzione del Consiglio Europeo di Amsterdam del 1997 e dai regolamenti 1466/97¹⁶ e 1467/97¹⁷, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi sul rispetto dei parametri sopraelencati. Il Patto deriva dalla valutazione politica di alcuni Stati, in particolare la Germania, circa la necessità di imporre maggior controllo sulle politiche fiscali degli Stati dell’Eurozona che potevano contagiare gli altri attraverso effetti *spill-over*. L’efficacia delle misure è stata oggetto di forte dibattito, ma ancor più lo è stata la sua applicazione. Infatti a partire dal 2002, i due principali paesi dell’area euro, Germania e Francia hanno registrato un deficit superiore alla soglia del 3%. Questa situazione fu motivo di imbarazzo dell’Unione, perché si creò un contrasto tra Consiglio e Commissione¹⁸. Così la procedura, seguita alla lettera per il Portogallo nel 2001, le procedure previste a seguito delle infrazioni di Francia e Germania furono sospese. Nel 2005 con il regolamento 1055/2005¹⁹ si procedette alla modifica del PSC e venne dunque rivista la stretta imposizione di deficit e debito, ammettendosi la possibilità di obiettivi differenziati che tengano conto delle situazioni particolari di ogni Stato membro. Il PSC

¹⁴ Citato in Roberto Tamborini (1997): *Dal rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos’hanno da dire gli economisti?*, Economia Politica/ a. XIV n.3

¹⁵ Sempre De Grauwe citato in Roberto Tamborini (1997): *Dal rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos’hanno da dire gli economisti?*, Economia Politica/ a. XIV n.3

¹⁶ Pubblicato in GU L 209 del 2.8.1997, Reg. (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.

¹⁷ Pubblicato in GU L del 2.8.1997, Reg. (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 eccessivo.

¹⁸ La Commissione ha anche adito la Corte europea di giustizia alla sentenza della quale si rimanda per approfondimento: *Sentenza della Corte di giustizia europea, causa C-27/04, Commissione delle Comunità europee contro Consiglio dell’Unione europea*.

¹⁹ Pubblicato in GU L 174 del 7.7.2005, Reg. (CE) N. 1055/2005 del 27 giugno 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

consiste, dunque, in primo luogo, nell'obbligo da parte degli Stati che hanno adottato la moneta unica di presentare annualmente un Programma di Stabilità nel quale precisano obiettivo di bilancio, previsioni, misure di politica economica e le eventuali motivazioni per una deviazione dagli obiettivi di medio termine. Il Consiglio previo parere della Commissione, esamina entro tre mesi i programmi presentati e se vi è bisogno adotta raccomandazioni. Una procedura speciale è quella dell'allarme preventivo (*early warning*) che ha luogo nel caso in cui si verifichi una divergenza sostanziale tra la situazione prevista e gli obiettivi di medio termine. Se questo può essere considerato l'elemento "preventivo" del PSC, vi è poi l'elemento "correttivo" che consiste nella procedura per disavanzi eccessivi. La procedura, che doveva costituire l'*enforcement* del trattato, consiste in una raccomandazione del Consiglio sulla base delle valutazioni della Commissione e del comitato economico e finanziario e finalizzata a porre fine al disavanzo, ponendo essa, un termine per l'adozione di misure da parte dello Stato interessato. Il Consiglio e la Commissione devono considerare nell'attuare la procedura, da un lato le eventuali circostanze "eccezionali e temporanee" che possono aver condotto al superamento dei vincoli fiscali e dall'altro lato tener conto degli altri fattori rilevanti come la posizione economica di medio termine, la sostenibilità del debito, le riforme strutturali etc. etc. . Se lo Stato membro non dà seguito alla prima raccomandazione, il Consiglio può attraverso una decisione intimarlo all'adozione dei provvedimenti necessari. Nel caso in cui, anche ciò non bastasse, possono essere applicate le sanzioni che consistono in un deposito infruttifero presso la Commissione, calcolato fra lo 0,2 e lo 0,5 % del PIL dello Stato inadempiente. Quest'ultimo ha due anni di tempo per correggere il disavanzo eccessivo e ottenere, così la restituzione del deposito. Trascorsi i due anni senza che siano state prese le misure necessarie, il deposito si trasforma definitivamente in ammenda.

Così come i criteri ed i parametri di Maastricht, anche il PSC è stato oggetto di critiche ed obiezioni²⁰ da parte del mondo accademico che lo accusava di essere intrinsecamente debole e contraddittorio²¹. Infatti, anche se il suo scopo era quello evitare che gli effetti delle politiche discrezionali dei singoli Stati si riflettessero sulla sostenibilità dei debiti degli altri, provocando, in particolare, l'aumento dei tassi di interesse (compito parallelo della BCE era quello di tenere bassa l'inflazione, anche evitando il *bail out* dei debiti), il PSC è stato fortemente criticato perché: 1) il rapporto deficit/PIL non è un indicatore corretto dell'assorbimento delle risorse finanziarie di un governo e la valutazione di disavanzo pubblico eccessivo non può essere determinata rispetto a un parametro prefissato. 2) non vi è garanzia che i governi, legati ai vincoli del PSC riescano a rispondere alle esigenze delle proprie economie in maniera ottimale 3) le procedure previste dal

²⁰ *The Wrong Design* fu il titolo di copertina sul PSC dell' "Economist" del 16/12/1996.

²¹ R. Tamborini, F. Targetti (2004): "Il patto instabile", L'Europa difficile n.1, il Mulino.

Patto di Stabilità e Crescita agiscono prevalentemente *ex post* 4) non si tiene sufficientemente conto del fatto che gli Stati non possono più utilizzare la politica monetaria e l'arma della valutazione, ma al contempo non possono godere del supporto di un budget "federale"²².

Come per il Trattato di Maastricht, anche per il PSC, non è questa la sede per analizzare le cause che hanno portato alla formazione delle regole del Patto, per cui ci si limita ad un accenno. In primo luogo bisogna tenere conto dell'influenza della scuola neoliberista di Milton Friedman e James Buchanan, la quale crede nella necessità di limitare i poteri discrezionali dei governi in campo economico sottoponendoli a regole predeterminate con forza costituzionale. In secondo luogo bisogna considerare la sfiducia reciproca tra i governi che hanno costituito la moneta unica (in particolare fra il "virtuoso Nord" e i PIIGS). Infine ha sicuramente giocato la sua parte, l'indisponibilità di tutti i governi a cedere quote rilevanti di sovranità fiscale²³.

1.2 La crisi scopre il vaso di Pandora

La crisi economica ha colpito severamente l'Unione europea ed in particolare l'Eurozona. Anche con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (nascente dalle ceneri del progetto per la Costituzione Europea, per il momento messo da parte), l'Ue ha dovuto fare i conti con una situazione che imponeva l'utilizzo di mezzi e strumenti che non erano nemmeno previsti dal proprio ordinamento. E' utile, al fine di comprendere meglio la portata delle misure poste in essere dall'Unione e dagli Stati per rispondere alla crisi, ripercorrere brevemente le tappe di quest'ultima ed evidenziare in che modo il sistema Ue non ha saputo/potuto mettere in atto politiche efficaci già nell'immediata necessità. In questo senso si può dire che la crisi ha messo in evidenza le debolezze dell'assetto istituzionale dell'Ue e della *governance* economica europea.

La crisi finanziaria dei mutui *subprime* cominciata nel 2008, negli Stati Uniti, si è trasformata in crisi economica e del debito, specialmente in Europa e soprattutto negli Stati europei a bassa crescita, a causa del sostegno all'economia, attuato da questi ultimi e mirato a impedire una serie di fallimenti di imprese e banche. L'incredibile aumento della spesa pubblica, infatti, in paesi già affetti da ciclici disavanzi strutturali ha comportato la concreta possibilità di *default* e la conseguente esposizione di tutta l'Eurozona alla speculazione finanziaria con effetti *spillover* (intesi come esternalità di politiche economiche nazionali che si traducono in rischi sistemici) anche

²² R. Tamborini, F. Targetti, op. cit.

²³ E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma.

negli Stati più “virtuosi”²⁴. La situazione di emergenza venutasi a creare, con la necessità da un lato, di attuare politiche economiche coordinate e dall’altro di “salvare” gli Stati in difficoltà, ha messo in luce alcune lacune della *governance* economica europea come costituita dal Trattato di Lisbona²⁵.

In primo luogo l’inefficacia dei meccanismi di controllo e sanzione del PSC. Da una parte si sono rivelate poco efficaci, infatti, le procedure di controllo *ex ante* e gli indicatori economici scelti poco indicativi della situazione reale degli Stati. Allo stesso tempo la qualità delle informazioni fornite dagli Stati, è stata spesso imprecisa o riduttiva²⁶. Dall’altra parte anche le procedure di sanzione *ex post* non hanno mai prodotto l’*enforcement* necessario a far sì che esse fossero veramente rispettate e che potessero costituire un vincolo costituzionale per gli Stati²⁷ (nessun Governo è stato mai sanzionato). Un altro aspetto che la crisi ha fatto emergere con chiarezza è la mancanza di un reale coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Infatti, con la politica monetaria sostanzialmente vincolata alla cura dell’inflazione e nessuno strumento fiscale che permetta di dare una risposta unitaria, l’Ue ha subito le conseguenze degli *shock simmetrici* della crisi, che proprio perché hanno ricevuto risposte diverse da ogni Stato all’interno del Mercato Unico, hanno aumentato la divergenza fra i Paesi dell’Eurozona, sfaldandola, poi, anche politicamente e socialmente²⁸.

Allo stesso tempo l’assetto istituzionale dell’Ue non ha saputo rispondere agli shock asimmetrici. In altri termini la moneta unica non ha generato la convergenza e l’omogeneità delle economie necessarie a rispondere efficacemente agli shock asimmetrici²⁹ e comunque i Governi dell’Eurozona non sono stati in grado di coordinare le politiche economiche in maniera efficace e coerente, non esistendo di fatto un meccanismo di coordinamento capace di imporre politiche fiscali comuni (rimaste in mano alla sovranità nazionale). Fondamentalmente l’asimmetria strutturale dell’Eurozona, dove la politica monetaria è gestita a livello sovranazionale (e la BCE tra l’altro non era autorizzata a comprare il debito pubblico degli Stati) e la politica fiscale è di sovranità

²⁴ Per un’analisi approfondita si veda R. Baldwin e C. Wyplosz, (2012): *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill e Jean-Paul Fitoussi e Jacques Le Cacheux (2010) *Report on the State of the European Union, volume 3 – Crisis in the EU Economic Governance*, Palgrave.

²⁵ Il Trattato di Lisbona ha lasciato sostanzialmente immodificata la disciplina della *governance* economica di Maastricht integrato con il PSC (S. Fabbrini (2012): *Le implicazioni istituzionali della crisi dell’euro*, il Mulino).

²⁶ Nel Patto di Stabilità del 2009 il Governo greco dichiarava un rapporto deficit/PIL del 3,7% quando a fine anno si rivelerà essere del 12,7%!).

²⁷ Basti pensare che ancor prima che si verificasse la crisi greca, nel 2005 Francia e Germania hanno reso più “flessibile” il PSC per non vedersi comminate le sanzioni del caso.

²⁸ Per un’analisi approfondita sulla necessità del coordinamento macroeconomico si veda Mario Monti (2010), *A new strategy for the single market*, report to the President of the European Commission José Manuel Barroso,

²⁹ Altomonte, Villafranca, Zuleeg (a cura di) (2011): *La riforma della governance economica europea*, ISPI.

nazionale, non riesce a far fronte agli *shock simmetrici*, poiché dovrebbe rispondervi in maniera coordinata attraverso la politica fiscale nazionale (compito assai arduo) e comunque un buon risultato presupporrebbe delle economie omogenee che rispondono in maniera simile agli stimoli³⁰. Questa stessa asimmetria non permette di rispondere efficacemente agli *shock asimmetrici*, in quanto, preclude agli Stati l'uso della politica monetaria, non prevede un'arma fiscale di livello comunitario (il bilancio dell'Unione è ancora troppo esiguo per poter intervenire in maniera efficace nell'economia reale) e comunque lega il bilancio e la spesa degli Stati nazionali ai limiti numerici del PSC.

Infine un'altra lacuna emersa è stata la mancanza di uno strumento finanziario europeo che potesse gestire eventuali situazioni di default e di attacchi speculativi al debito pubblico degli Stati membri. Tale eventualità non era stata prevista quando l'euro è stato creato, ma la necessità di approntare uno strumento finanziario europeo ovvero di un budget fiscale "federale" consistente (come negli Stati Uniti) si è rivelata di primaria importanza sin dall'inizio della crisi³¹. In definitiva la crisi ha scoperto il vaso di Pandora dell'Ue, dove erano rimaste tacite le questioni in sospeso dell'integrazione europea, evidenziando le lacune di un sistema che per troppo tempo ha rimandato la discussione di questi temi. L'Ue si rivelava essere una moneta senza uno Stato alle spalle ovvero un gruppo di Stati senza il controllo della moneta.

Così l'Ue ha visto crescere pericolosamente il livello di disoccupazione all'interno della Zona euro, crescere le divergenze fra gli Stati con le strutture fiscali più solide e i debiti più sostenibili (che comunque sono cresciuti in un tutta l'Unione) e i c.d. PIIGS, vittime di attacchi speculativi e incapaci di riprendersi, ad esempio attraverso una svalutazione competitiva, perché legati alla moneta unica. I rischi nazionali si sono trasformati in rischi sistemici e si è innescata una spirale recessiva dovuta alle misure di *austerità* che hanno cercato di riportare sulla strada della sostenibilità i debiti pubblici degli Stati membri. Per mesi la stessa esistenza dell'Unione è stata messa in discussione, mentre i quotidiani britannici davano la Grecia fuori dall'euro entro il 2013³², c'era bisogno di una risposta forte da parte delle istituzioni e degli stessi Stati membri.

³⁰ Al contrario di ciò che speravano i fautori della convergenza, l'Unione monetaria ha comportato un aumento delle divergenze fra gli Stati che hanno adottato l'euro, ad esempio nella produttività, nella crescita e nell'occupazione (R. Baldwin e C. Wyplosz, (2012): *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill).

³¹ Mario Monti, op. cit.

³² E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma.

Capitolo II

2. Le risposte delle istituzioni europee e degli Stati membri alla crisi del debito sovrano

La crisi economico-finanziaria ha colpito duramente l'Unione Europea e in particolare l'Unione Economica e Monetaria. La crisi ha scoperto il vaso di Pandora dell'Unione, mettendo in pericolo la stabilità del già fragile sistema di governance economica europea. L'assetto istituzionale con il quale l'Unione Europea ha affrontato la crisi si è dimostrato inadeguato per fronteggiare le difficoltà e le urgenze sorte. In particolare, la crisi finanziaria del 2008, trasformata in crisi del debito sovrano, ha fatto emergere con chiarezza le lacune del sistema di meccanismi di controllo e sanzione del PSC, nonché dei parametri provenienti dal Trattato di Maastricht. Dall'altro ha evidenziato la necessità di approntare meccanismi istituzionali permanenti in grado di affrontare organicamente i pericoli derivanti da shock macroeconomici asimmetrici, effetti spillover dovuti all'insostenibilità dei conti pubblici e di coordinare maggiormente e in maniera più efficace le politiche economiche degli Stati membri.

Queste criticità si sono verificate nonostante il nuovo Trattato di Lisbona, che però sostanzialmente non innovava in questo campo rispetto al Trattato di Maastricht. La crisi ha costretto l'Ue ad approntare strumenti e procedure per far fronte a queste esigenze. Principalmente la strategia dell'Unione e degli Stati membri è stata quella di muoversi su due binari distinti ma paralleli e intrinsecamente dipendenti l'uno dall'altro. Da un lato si è mossa per assicurare sostegno finanziario agli Stati maggiormente in difficoltà dapprima attraverso meccanismi temporanei e poi istituendo un meccanismo finanziario permanente. Dall'altro lato l'accesso a queste risorse è stato condizionato da un generale irrigidimento delle regole di controllo, di sanzione e di bilancio. Queste riforme seppur certamente non ancora sufficienti e perfettibili, costituiscono una risposta concreta degli Stati membri e dell'Unione stessa alle sfide poste dalla crisi ed indicano una precisa volontà di continuare nel processo di integrazione europea, definendo di fatto un rinnovato assetto istituzionale sul quale l'Unione dovrà lavorare per affrontare le sfide del presente ma anche del futuro.

2.1 Politiche di bilancio e coordinamento macroeconomico

Il primo binario sul quale si sono mosse le istituzioni Ue e gli Stati membri è stato quello del coordinamento e della disciplina del bilancio. Un irrigidimento delle regole fiscali e di politica

economica dell'Unione era, infatti, doppiamente necessario. In primo luogo il fallimento delle regole di Maastricht esigeva controlli, regole e sanzioni più rigide per gli Stati, in modo da fermare l'*escalation* negativa sui tassi di interesse dovuta, in parte alla sfiducia dei mercati sulla sostenibilità dei debiti pubblici europei. In secondo luogo costringere gli Stati a una disciplina più efficace di bilancio e coordinamento preventivo delle politiche economiche era indispensabile per ottenere l'assenso e l'impegno nei meccanismi di sostegno finanziario da parte di tutti gli Stati dell'Unione che per la cessione di sovranità e risorse pretendevano garanzie. Proprio queste, potevano essere garantite con efficacia, solo da strumenti di diritto sovranazionale dotati di un certo grado di *enforcement*.

2.1.1 Semestre europeo

L'istituzione³³ del Semestre europeo è stata una delle prime misure che l'Europa ha preso in risposta alla crisi. Scaturito da alcune proposte della Commissione, simboleggia il passaggio da un controllo *ex post* (come quello scaturito dal precedente assetto istituzionale), rivelatosi poco efficace, a un controllo reciproco fra gli Stati e con le istituzioni Ue *ex ante*. Il Semestre europeo garantisce, attraverso una serie di adempimenti che Stati ed istituzioni sono chiamati a compiere il primo semestre di ogni anno, che la discussione dei singoli bilanci avvenga in maniera allargata. Il Semestre si presenta dunque strutturato in queste fasi³⁴:

- A gennaio la Commissione elabora l'Annual Growth Survey (Indagine Annuale sulla Crescita);
- Entro marzo il Consiglio europeo adotta le linee guida di politica economica³⁵;
- In aprile gli Stati membri presentano i Piani Nazionali di Riforma e Piani di Stabilità e Convergenza, rispettivamente nell'ambito della Strategia Europa2020 e del PSC;
- In conformità a questi a giugno la Commissione elabora delle raccomandazioni rivolte ai singoli Stati ovvero generali. Il Consiglio europeo esprime i propri orientamenti su queste e l'ECOFIN le approva;
- Durante il secondo semestre dell'anno gli Stati membri discutono e approvano le proprie leggi di bilancio³⁶ tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

³³ Il semestre europeo ha già trovato prima applicazione nel 2011, nonostante ad esso siano state legate le procedure di sorveglianza e coordinamento sulle politiche economiche previste dal TFUE solo con l'approvazione del Six Pack.

³⁴ Per una trattazione approfondita si veda S. Fabbrini (2012): *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, il Mulino e L. Mercati (2011): *Semestre europeo e nuove modifiche alla contabilità nazionale*, Ius Publicum.

³⁵ In attuazione dell'art.15 TUE.

2.1.2 Euro Plus Pact

Il Patto per l'euro è costituito da un accordo sottoscritto a margine del Consiglio Europeo del 24-25 marzo 2011. Sottoscritto dai Paesi dell'Eurozona il Patto per l'Euro è stato firmato anche da sei paesi che non ne fanno parte (Polonia, Lettonia, Danimarca, Bulgaria, Lituania, Romania). Come ha dichiarato lo stesso Consiglio Europeo³⁷, il Patto per l'Euro si incentra su quattro linee guida che spingeranno nella stessa direzione di Europa2020 e PSC: stimolo della competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e stabilità finanziaria. I capi di Stato di ogni Paese si impegnano ad attuare azioni concrete in questo senso tenendo conto degli obiettivi ed azioni comuni. Il Patto per l'euro è un esempio di *soft law*, essendo la sua implementazione lasciata alla volontà futura degli Stati e le sue disposizioni di tipo programmatico³⁸. Tanto che si affida a un metodo di coordinamento aperto, piuttosto che ad impegni giuridicamente sanzionabili. Rappresenta però, un punto di svolta nella riforma della *governance* economica europea, poiché il Patto per l'Euro è stato testimone di un'apertura anche dei Paesi più restii alla cessione di sovranità in favore di una politica fiscale comune, come la Germania, che da quel Consiglio Europeo ha cominciato a cambiare rotta³⁹, fino a diventare una delle nazioni che maggiormente si è impegnata e si impegna per un *enforcement* dei poteri di controllo e coordinamento delle politiche fiscali dell'Unione Europea.

2.1.3 Six Pack

Il summit del Consiglio Europeo del 24-25 marzo 2011 ha inoltre spinto per l'adozione di un pacchetto di sei proposte legislative, cinque regolamenti e una direttiva (denominato Six Pack), che sono poi state approvate in via definitiva il 23 novembre 2011. Questo pacchetto ha lo scopo di rafforzare e integrare l'originario Patto di Stabilità e Crescita agendo sui meccanismi di *governance* economica dell'Unione.

Due regolamenti (1173 del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro e 1174 del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli

³⁶ Con l'approvazione del Two Pack anche questa fase è stata regolamentata a livello europeo (vd infra 2.1.5)

³⁷ Conclusioni Consiglio europeo 24 e 25 marzo 2011.

³⁸ Gian Luigi Tosato *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss.

³⁹ Si veda E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma.

squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro) si fondano sull'articolo 136⁴⁰, una norma valida per l'Eurozona, la loro efficacia, dunque, si produce dunque solo negli Stati che hanno come moneta l'euro. Gli altri tre regolamenti (1175/2011, 1176/2011 e 1177/2011) e la direttiva (Ue/85/2011) invece valgono per tutti gli Stati membri e si basano rispettivamente sugli articoli 121 e 126 TFUE.

Nei regolamenti del Six Pack è contenuta la nuova disciplina delle procedure per l'adozione di sanzioni relative sia alla parte preventiva sia alla parte correttiva del Patto di Stabilità e Crescita, dove per esse s'intende, come recitano gli articoli 2 e 3 del regolamento 1173/2011: "il sistema di sorveglianza multilaterale e la procedura volta a eliminare il disavanzo eccessivo degli Stati membri (*supra* 1.1) istituite rispettivamente dai regolamenti CE 1466/97 e 1467/97 e disciplinate dall'art. 126 TFUE. Il sistema di sanzioni (con il meccanismo della *reverse voting majority*) è stato ripreso successivamente nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance economica e monetaria (*infra* 2.1.5) c.d. Fiscal Compact.

Oltre alla disciplina delle sanzioni, i regolamenti del Six Pack definiscono una più decisa procedura di sorveglianza e controllo da parte delle istituzioni Ue e degli Stati membri, nonché misure sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (anch'esse fissate nel Fiscal Compact). Una novità del Six Pack c.d. "dialogo economico" che si risolve nella partecipazione del Parlamento Europeo a tutte le procedure previste dal pacchetto. Venendosi così ad ampliarsi l'applicazione dei triloghi fra Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione, già previsti dai Trattati di Lisbona, ad esempio come possibile via della procedura legislativa ordinaria.⁴¹

La direttiva, invece, concerne i quadri di bilancio nazionali che devono seguire regole minime al fine che sia possibile garantire il rispetto della disciplina di bilancio e di correzione degli squilibri macroeconomici. Fra le caratteristiche imposte dalla direttiva, vi è la creazione di istituti indipendenti di monitoraggio e analisi intesi a rafforzare la trasparenza, quadri di bilancio a medio termine che vadano oltre il bilancio annuale e regole di bilancio numeriche specifiche per paese, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di

⁴⁰ L'art.136 TFUE prevede che il Consiglio possa adottare (per contribuire al buon funzionamento economica e monetaria) misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro. Queste misure devono riguardare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina del bilancio ovvero l'elaborazione di orientamenti di politica economica in modo che siano compatibili nel complesso dell'Unione.

⁴¹ Un'ulteriore novità è la considerazione ai fini della valutazione degli squilibri macroeconomici di uno Stato membro, anche degli avanzi oltre che dei disavanzi elevati delle partite correnti.

bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali⁴².

2.1.4 Two Pack

Il 23 novembre 2011, in concomitanza con l'approvazione del Six Pack, la Commissione Europea ha presentato due proposte di regolamento che sono, poi, state adottate nel maggio 2013, avendo seguito la procedura legislativa ordinaria (Two Pack, reg. Ue n. 472/2013 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, reg. Ue n. 473/2013 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). Questi due regolamenti mirano a completare e a rafforzare le misure di coordinamento e controllo del Six Pack.

Il primo regolamento istituisce misure di controllo dei budget degli Stati dell'Eurozona e procedure di vigilanza particolari per gli Stati minacciati da difficoltà economiche o che abbiano richiesto assistenza a istituzioni finanziarie internazionali quali il FMI o gli stessi EFSF e MES. In questo modo il Two Pack cerca di incorporare le procedure operative degli strumenti intergovernativi nati in risposta alla crisi finanziaria, all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Il secondo regolamento, valido per tutti i Paesi dell'Unione prevede un calendario e regole di bilancio comuni al fine di rafforzare la sorveglianza reciproca e i meccanismi di controllo dei bilanci *ex ante*. E' previsto che il 15 ottobre di ogni anno ogni Paese membro presenti all'Unione il proprio **progetto di bilancio** per l'anno successivo e, se questo dovesse presentare scostamenti eccessivi dagli obblighi di budget previsti dal Patto di stabilità e crescita, la Commissione può chiedere, entro quindici giorni, la presentazione di un **progetto di bilancio rivisto**. Al termine dell'esame dei progetti la Commissione ove lo ritenga necessario può adottare un parere da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo.

Il Two Pack è stato concepito (oltre che per potenziare il Six Pack) per potersi integrare armoniosamente con il semestre europeo e le procedure operative sia del MES che dell'EFSF, nell'ottica anche di razionalizzare le misure implementate nel corso della gestione della crisi,

⁴² Si veda Ufficio Rapporti con l'Ue, *Documentazione per le Commissioni, Riforma della governance economica dell'UE*, n.189/2011, Camera dei Deputati XVI Legislatura.

evitando così incongruenze o sovrapposizioni fra i diversi strumenti. Rinforzando, infatti, la sorveglianza economica e di bilancio, il Two Pack, non solo facilita il controllo degli Stati che richiedono assistenza finanziaria all'EFSF e al MES, ma inserisce procedure che, di fatto, sono nate attraverso strumenti esterni all'ordinamento Ue e ne entrano così in via indiretta a farne parte. Il rischio è, infatti, quello di una duplicazione ovvero di un'incongruenza fra gli strumenti nati istituzionalmente all'interno dell'Ue e quelli provenienti da accordi intergovernativi. Bisogna infine aggiungere che, anche il Two Pack, come il Six Pack, trova la propria base giuridica nell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁴³.

2.1.5 Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance economica e monetaria.

Il TSCG comunemente denominato Fiscal Compact è un accordo di diritto internazionale sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Paesi europei facenti parte dell'Unione su 28 (tenendo conto del recente ingresso della Croazia), tutti ad eccezione del Regno Unito, contrario fin da subito e della Repubblica Ceca. Il Fiscal Compact è entrato in vigore a gennaio 2013, essendo stato ratificato da almeno 12 Paesi. Il Fiscal Compact si colloca al di fuori dell'ordinamento Ue essendo un trattato, stipulato dagli Stati in quanto membri dell'ordinamento internazionale. Con esso si è voluto perseguire un irrigidimento (costituzionalizzazione) della disciplina di bilancio, e non potendolo fare tramite revisione dei Trattati TUE e TFUE, causa l'opposizione del Regno Unito, si è preferito aggirare l'ostacolo ricorrendo a uno strumento di diritto internazionale. Stando alle norme materiali in esso contenute, il Fiscal Compact (composto da sei titoli, il terzo dei quali chiamato "Patto di Bilancio" racchiude il nucleo centrale del Trattato stesso) ribadisce la disciplina del PSC già fissata nel 1997, come modificata ed integrata dal Six Pack. La novità che costituisce anche uno degli scopi del Trattato stesso è la "regola aurea" o del pareggio di bilancio enunciata al secondo paragrafo dell'articolo 3 del Trattato⁴⁴. "Le regole enunciate [...] producono effetti nel diritto nazionale [...] tramite disposizioni vincolanti di natura permanente - preferibilmente costituzionale - ". In questa maniera il Trattato impone agli Stati che lo ratificano, di inserire nei propri ordinamenti nazionali il principio del pareggio di bilancio (con norme di valore preferibilmente costituzionale), del quale saranno costretti a tener conto gli Stati ed anche le loro Pubbliche Amministrazioni nel pianificare e porre in essere la propria azione.

⁴³ G. Tosato (2012) *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in Studi sull'integrazione europea, p 257 ss.

⁴⁴ Si veda G. Tosato (2013) : *Il Fiscal Compact in Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed. Firenze.

Possiamo dunque considerare il Fiscal Compact come ultimo anello di una catena normativa che parte con il Trattato di Maastricht continua con il PSC (con successiva modifica del 2005) e si chiude con il Six Pack, il Two Pack ed il Fiscal Compact. Le norme che via via si sono sovrapposte costituiscono le regole per la politica fiscale che sono state poste alla discrezionalità degli Stati⁴⁵ in materia di bilancio e di politica fiscale.

La disciplina di bilancio vigente con il TSCG è dunque quella del Six Pack con lievi modifiche: il pareggio di bilancio (art. 3,1 TSCG) (obiettivo di medio termine per gli Stati e le loro Amministrazioni) si considera rispettato quando il disavanzo strutturale (si calcola al netto dell'andamento del ciclo economico) è inferiore allo 0,5 %. Per ciò che riguarda il debito, gli Stati sono tenuti a ridurre ogni anno di 1/20 il debito che eccede la soglia del 60% del PIL (art. 3 TSCG) ed il limite massimo annuo del deficit rimane quello fissato da Maastricht al 3%, con scansioni temporali diverse per la riduzione del debito che diviene vincolante dal quarto anno in cui il limite del 3% è stato violato⁴⁶.

Per quanto riguarda le sanzioni, il Fiscal Compact riprende ancora una volta la disciplina del Six Pack. Queste si applicano in maniera semi automatica: a seguito di una violazione del TSCG e delle successive raccomandazioni correttive della Commissione, quest'ultima raccomanda delle sanzioni, le quali si considerano approvate a meno il Consiglio non le respinga con voto a maggioranza qualificata (secondo il meccanismo della "maggioranza inversa"), escludendo dalla deliberazione, ovviamente, lo Stato interessato. Le sanzioni consistono prevalentemente in ammende sotto la forma di depositi non fruttiferi presso la Commissione dello 0,1% del PIL annuo. In caso di statistiche fraudolente sul deficit ed il debito la percentuale della sanzione sale allo 0,2%.

Inoltre "la parte contraente che sia soggetta a procedura per disavanzi eccessivi [...] predispone un programma" (art. 5 TSCG) di riforme strutturali per la correzione del disavanzo che deve essere presentato al Consiglio e alla Commissione per l'approvazione (*ex* procedura di sorveglianza PSC). Indipendentemente dalle relazioni della Commissione, una qualsiasi parte del TSCG può adire la Corte di Giustizia (art. 8 TSCG) qualora ritenga che una delle parti risulti inadempiente rispetto al Trattato o non rispetti le indicazioni della Commissione stessa (controllo reciproco).

Per ciò che riguarda il coordinamento delle politiche economiche (Titolo IV TSCG), il Fiscal Compact contiene norme prive di una diretta obbligatorietà, simili a quelli del Patto per l'euro. Gli artt. 9, 10 e 11, sono per lo più norme programmatiche attraverso le quali si ribadisce l'impegno degli Stati contraenti a ricorrere all'utilizzo dello strumento delle cooperazioni rafforzate, a dare

⁴⁵ La politica monetaria invece è competenza esclusiva dell'Unione art.3 TFUE.

⁴⁶ Il TSCG rimanda direttamente al regolamento del Six Pack n. 1177/2011

rilevanza alla programmazione *ex ante* delle politiche economiche comuni e ad adoperarsi per la crescita economica e la convergenza, agendo su occupazione e competitività.

Il Titolo V del TSCG riguardo alla *governance* della zona euro prevede l'istituzione del Vertice Euro (Euro Summit), che ha un suo Presidente e di cui fanno parte i Capi di Stato dei Paesi contraenti la cui moneta è l'euro più il Presidente della Commissione. Il Vertice si riunisce due volte l'anno e discute delle questioni e delle strategie dei Paesi della zona euro. Alle riunioni è invitato il Presidente della BCE e può essere invitato il Presidente del Parlamento Europeo, così come il Presidente dell'Eurogruppo.

Infine l'art. 13 (richiamandosi al Protocollo n.1 del Trattato di Lisbona) prevede che i Parlamenti nazionali promuovano una conferenza di rappresentanti delle pertinenti commissioni ai fini della discussione delle politiche di bilancio e delle materie di applicazione del TSCG.

2.2 Politiche di sostegno finanziario

Si è visto come la crisi finanziaria si sia trasformata in crisi economica e poi a seguito dell'intervento degli Stati nell'economia reale, per sostenere imprese e banche, con conseguente aumento del debito pubblico, si sia tramutata in crisi del debito sovrano (una derivazione della crisi particolarmente europea: la sostenibilità dei debiti pubblici degli Stati europei è stata messa in discussione dai mercati finanziari. Ciò ha portato ad una spirale negativa per cui aumentavano i tassi di interesse sul debito, a causa della mancanza di fiducia dei mercati sulla loro sostenibilità e quindi aumentava anche il costo di finanziamento di questi debiti⁴⁷). Questa terza fase, più propriamente europea⁴⁸, ha messo in evidenza non solo l'inefficacia dei meccanismi di controllo (*ex post*) e sanzione del PSC, nonché l'esigenza di istituire un più stretto coordinamento delle politiche economiche (al fine di riuscire a far fronte almeno agli shock simmetrici e per la rimozione delle asimmetrie venutesi a creare con la moneta unica a dispetto dell'intenzione iniziale di un processo di *catching-up*), alle quali è stato risposto in parte attraverso le politiche di bilancio sopra considerate. In particolare la crisi del debito sovrano ha mostrato la necessità di gestire eventuali situazioni di default dei Paesi dell'Eurozona. La presenza di effetti *spillover* (effetti che si producono all'interno di un'economia, ovvero di un settore, ma che poi si producono oltre tali ambiti "contagiandoli" a causa dell'interdipendenza che intercorre fra questi) dovuti alla bassa

⁴⁷ Per un'analisi approfondita sui tassi di interesse dei debiti sovrani in relazione alla globalizzazione finanziaria si veda G. Di Gaspare (2013), *Anamorfofi dello spread*, Amministrazione in Cammino, il 18/04/2013.

⁴⁸ Altomonte, Villafranca, Zuleeg (a cura di) (2011): *La riforma della governance economica europea*, ISPI.

fiducia, da un lato degli operatori del mercato, dall'altro delle agenzie di *rating*⁴⁹, riguardo alla solvibilità dei titoli dei debiti pubblici dei Paesi dell'Eurozona ha, infatti, portato a riconsiderare il legame ormai indissolubile che lega tutti i Paesi dell'Unione monetaria. Un eventuale rischio default dei Paesi polemicamente chiamati PIGS, Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna (o PIIGS se ad essi si vuole aggiungere l'Italia) si riflette inevitabilmente su un rialzo dei tassi di interesse degli altri Paesi, anche i più "virtuosi", rendendo tutta l'Eurozona esposta a instabilità finanziaria e alla speculazione.

A un anno e mezzo dallo scoppio della crisi economica e finanziaria nel settore privato, l'Ue si è trovata ad affrontare il problema dell'insostenibilità del debito pubblico di uno Stato membro. L'ordinamento europeo si è dimostrato però anche su questo versante inadeguato, giacché non prevedeva nessuno strumento atto a far fronte a questa necessità. Anzi, il messaggio contenuto nei Trattati con la c.d. no bail out clause (clausola anti-salvataggi)⁵⁰ già presente nel Trattato di Maastricht, era l'opposto. Così si sono escogitate soluzioni istituzionali *ad hoc*, per far fronte all'emergenza greca che si sono risolte nella creazione dello *European Financial Stabilisation Mechanism* e dello *European Financial Stability Facility*. Una volta definiti gli strumenti eccezionali il meccanismo di soccorso è stato istituzionalizzato con la creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità.

2.2.1 Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e Fondo europeo di stabilità finanziaria⁵¹

Con il regolamento Ue n. 407/2010 è stato istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Mesf). La base giuridica di questo provvedimento normativo era rappresentata dall'art. 122 TFUE che consente di accordare sostegno finanziario agli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà a causa di circostanze *extra ordinem* fuori del loro controllo. Veniva così istituito un fondo di modeste dimensioni a disposizione della Commissione. L'intervento collettivo era giustificato dalla presenza di cause esterne non imputabili agli Stati stessi, ma alla particolare situazione economico-finanziaria internazionale.

⁴⁹ Sulla regolamentazione delle agenzie di *rating* si veda Reg. (CE) n. 1060/2009 come modificato dal Reg. (UE) n. 513/2011 e per sviluppi futuri il testo di compromesso fra Parlamento europeo e Consiglio dell'Ue adottato il 16/01/2013.

⁵⁰ Art. 125 TFUE, che afferma che l'Unione e gli Stati membri non subentrano nei debiti di altro Stato membro.

⁵¹ G. Napolitano (2012): *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, Giornale di diritto amministrativo pp. 163 ss.

Sulla stessa linea d'onda il 7 giugno 2010 è stato istituito il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) in forma di una società di diritto lussemburghese. Questo nuovo impegno per gli interventi di assistenza finanziaria è riuscito a portare più ampie provviste fino ad arrivare a 440 miliardi, con i quali sono stati varati programmi di sostegno in favore dell'Irlanda e del Portogallo nonché della Grecia autorizzando l'utilizzo del Fesf anche in via precauzionale. L'attività del Fesf viene però limitata a tre anni, per evitare meccanismi di *free riding* e speculazione, incentivati dall'attivazione dei meccanismi di salvataggio. Proprio però a causa di questa precarietà il Fesf non è riuscito a risolvere efficacemente l'emergenza, anche per il fatto che essendo finanziato tramite titoli emessi dagli Stati stessi, cali di fiducia su questi titoli diminuivano le risorse del Fesf stesso.

2.2.2 Il Meccanismo europeo di stabilità⁵²

La soluzione permanente per affrontare i problemi di instabilità sistemica viene individuato nella creazione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Il Mes viene istituito tramite apposito accordo internazionale al di fuori dunque dell'ordinamento giuridico dell'Unione, firmato il 2 febbraio 2012 e in vigore dall'inizio del 2013 dopo essere stato ratificato. Ciò non significa che il Mes sia un'istituzione internazionale a sé stante. Infatti, il Mes è agganciato ai Trattati di Lisbona e alle istituzioni dell'Ue, nonché agli Stati membri dell'Eurozona che sono gli unici ad avere il titolo per farvi parte.

La base giuridica che ha permesso l'istituzione del Mes, in deroga ai già citati articoli 122 e 125 TFUE è l'art. 136, in particolare il terzo paragrafo che è stato aggiunto seguendo la procedura semplificata ex art. 48 TUE.⁵³ L'art. 136 così modificato dispone che “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”. Un ulteriore collegamento con il diritto dell'Unione lo si trova nella dipendenza dell'approvazione dei programmi di sostegno e dell'accesso ai programmi di assistenza dal rispetto dei criteri e delle procedure elencate dall'art. 121 TFUE, nonché dalla ratifica ed attuazione del Fiscal Compact. In questa maniera l'accesso alle risorse è condizionato dal rispetto delle norme di bilancio e politica economica dell'Unione e delle raccomandazioni della Commissione Europea ed evita comportamenti di *free riding* che tanto hanno preoccupato i Paesi più “virtuosi” sin da prima di Maastricht e dell'Unione monetaria.

⁵² S. Micossi, F. Peirce (2013): *L'Esm e i debiti sovrani dei paesi dell'Eurozona* in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

⁵³ Decisione del Consiglio europeo del 25/03/2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, n. 199/2011.

Il Mes si articola in tre organi⁵⁴ Consiglio dei governatori, Consiglio di Amministrazione e Direttore Operativo. Il Consiglio dei Governatori è l'organo deliberante ed è composto dai ministri delle finanze degli Stati membri più un presidente eletto fra questi (può anche essere eletto il presidente dell'Eurogruppo)⁵⁵. Il Consiglio (organo esecutivo) prende tutte le decisioni in materia di concessione finanziaria con la regola dell'unanimità derogabile in caso di emergenza. Il Consiglio di amministrazione, composto da membri nominati dagli Stati, invece, ha il compito di assicurare la conformità dell'azione del Mes rispetto al trattato istitutivo e svolgere i compiti delegati dal Consiglio dei Governatori. Il terzo elemento del Mes è costituito dal Direttore operativo (organo a direzione monocratica), cui spetta la rappresentanza e la gestione ordinaria.

Le risorse del Mes, che in base all'articolo 3 del suo trattato istitutivo, può "raccolgere fondi con l'emissione di strumenti finanziari e la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo" con gli Stati membri, istituzioni finanziarie e operatori di mercato, arrivano a un capitale di 700 miliardi di euro. A differenza del Fesf, il Mes si finanzia sul mercato utilizzando a garanzia il capitale conferito dagli Stati partecipanti⁵⁶. Inoltre gli Stati membri corrisponderanno le sanzioni finanziarie al Mes che gli verranno applicate nell'ambito delle procedure correttive sopraesposte.

I compiti del Mes saranno in tutto e per tutto simili a quelli del Fesf del quale prenderà il posto. Il Mes potrà in primo luogo concedere prestiti a breve o medio termine agli Stati⁵⁷, acquistarne i titoli del debito pubblico⁵⁸ e finanziare la ricapitalizzazione delle banche nazionali attraverso prestiti ai governi⁵⁹ (a questo proposito, in seno all'Unione si discute sulla possibilità del Mes di finanziare direttamente gli istituti di credito, senza passare per gli Stati, di fatto, cominciando ad attuare quello che era il primo pilastro dell'integrazione europea, prospettato dal rapporto Delors, cioè la realizzazione dell'Unione bancaria⁶⁰). L'assistenza finanziaria è concessa su iniziativa di parte dello Stato membro, del Presidente o del Consiglio dei governatori. La Commissione e la BCE valutano se esista un rischio per la stabilità finanziaria e se essa sussiste, su mandato del Consiglio, la Commissione negozierà un programma di aggiustamento con lo Stato membro coinvolto. Il Consiglio decide, in seguito, riguardo alla concessione dell'assistenza e sulle modalità di

⁵⁴ Art. 4,1 Trattato Mes.

⁵⁵ Art. 5 Trattato Mes.

⁵⁶ Si veda ⁵⁶ S. S. Micossi, F. Peirce (2013): *L'Esm e i debiti sovrani dei paesi dell'Eurozona* in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze, su possibilità del Mes di finanziarsi sul mercato con il suo capitale per una leva di 2,5. In questo modo il suo capitale salirebbe a 1,75 trilioni di euro.

⁵⁷ Art. 16 Tmes

⁵⁸ Artt. 17-18 Tmes

⁵⁹ Art. 15 Tmes

⁶⁰ Non è possibile trattare il tema in queste sede, per un'analisi approfondita si rinvia a S. Micossi (2013) *L'Unione bancaria in costruzione* pp. 113 ss., in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

erogazione, in base a un *memorandum* scritto che definisce il programma. Sarà poi compito della Commissione controllare l'osservanza delle condizioni previste dal programma e presenterà una relazione al Consiglio dei governatori e al Consiglio di amministrazione (che durante tutta la procedura si occupa degli aspetti tecnici), considerando la quale si deciderà il versamento delle successive quote di assistenza⁶¹.

⁶¹ S. Fabbrini (2012): *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, il Mulino.

Cap. III

3. Le implicazioni delle riforme: la *governance* europea, un processo in itinere

L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.

Robert Schuman 9 maggio 1950

Dopo aver brevemente rivisto l'assetto istituzionale dell'Unione pre-crisi e quali sono state le misure messe in atto dagli Stati membri e dalle istituzioni europee (che di fatto hanno determinato una nuova apertura del cantiere Europa), bisogna cercare di capire in che modo, la crisi e le seguenti riforme hanno modificato gli equilibri del precedente assetto istituzionale. Nel farlo è necessario comunque tenere conto che le dinamiche evolutive e l'equilibrio raggiunto nel triennio post crisi, costituiscono per esplicita ammissione degli stessi protagonisti dell'Ue, una tappa provvisoria per un ridisegno più profondo. La *governance* economica dell'Ue ha, infatti, subito grossi mutamenti durante questo triennio di gestazione, ma la sua definizione rimane un processo *in itinere*⁶². Ciononostante la creazione di un meccanismo finanziario di stabilità finanziato dagli Stati a livello comunitario, la "costituzionalizzazione" delle regole di bilancio attuata attraverso il Fiscal Compact o ancora il significativo mutamento nella programmazione delle politiche economiche e della sorveglianza reciproca che hanno dato molta più rilevanza alle procedure *ex ante*, sono le basi su cui verrà edificata la struttura della futura Unione europea. E' dunque utile, ai fini della nostra analisi, evidenziare quali sono i tratti comuni e le implicazioni che il processo di riforma ha avuto sull'assetto istituzionale dell'Ue.

Oltre alla dinamicità dell'assetto istituzionale della *governance* economica, che rimane tutt'altro che statico, va sottolineato un altro aspetto, il quale ha caratterizzato in maniera non indifferente il processo di riforma. Questo aspetto si connota della intrinseca necessità delle riforme che dovevano far fronte ad un "emergenza". La recessione, il crollo dell'occupazione, il *downgrade* del *rating* dei titoli di Stato europei hanno di volta in volta imposto all'Unione e agli Stati membri di affrontare situazioni di crisi non previste dal Trattato di Maastricht come riformato in quello di Lisbona. Anzi, abbiamo visto in precedenza che l'idea sostanziale del sistema pre-crisi era quella che ciascuno Stato dovesse rispondere delle proprie politiche economiche e di bilancio. Il già citato art. 125

⁶² Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

TFUE (*no-bailout clause*) escludeva che i debiti di uno Stato potessero gravare sull'Unione o sugli altri Stati membri. Al contrario il *default* della Grecia e instabilità dei tassi di interesse sui titoli di Stato costringono l'Unione ad affrontare il problema dei rischi sistemici, generando “di fatto” un superamento del divieto posto all'art. 125 con l'istituzione del Mes (*supra* 2.2.2). In pratica la riforma della *governance* non si è sviluppata sulla base di un progetto lineare e prestabilito, ma è stata frutto di un processo creativo e laborioso, volto a colmare le lacune del Trattato di Maastricht e del PSC⁶³. Di questo fattore bisogna tenere conto quando si analizzano le carenze di queste misure in termini di tempestività, linearità e sufficienza. Inoltre è necessario considerare che all'interno del loro processo di gestazione sono sorte tensioni di natura politica, nonché problemi di ordine giuridico (molte volte di riflesso a motivazioni di carattere politico⁶⁴) tanto che la maggior parte delle misure non è stata adottata per *consensus* ma attraverso cooperazioni rafforzate esterne ai meccanismi delle istituzioni Ue che richiedevano l'unanimità (o quasi) per deliberare⁶⁵.

Ciò non significa che gli interventi di Stati e istituzioni europee non sono stati in grado di attuare una riforma coerente, che come abbiamo visto si è sviluppata prevalentemente lungo due direttrici, quelle del rafforzamento dei controlli e del coordinamento sulle politiche economiche e di bilancio (*supra* 2.1) e le politiche di sostegno finanziario (*supra* 2.2). Infatti, queste misure hanno avuto il merito di (le seconde) conseguire l'obiettivo di breve periodo di contenimento della crisi, creando, peraltro, un istituzione di sostegno finanziarie permanente come il Mes e di (le prime) curare più stabilmente le cause sottostanti ad essa (come viste *supra* 1.2)⁶⁶.

3.1 Caratteri generali della riforma della *governance* economica

Date queste premesse, si possono formulare alcune considerazioni di carattere generale sulle implicazioni e sugli effetti della riforma sul processo di integrazione europea. Ciò permette di poter valutare in maniera schematica l'impatto e le implicazioni della nuova *governance* economica. E' necessario, peraltro, considerare che esse sono formulate in un momento in cui gli esiti della crisi e della riforma stessa sono ancora incerti.

⁶³ Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁶⁴ Ad esempio il veto del Regno Unito che non ha permesso l'adozione del Fiscal Compact attraverso una riforma dei Trattati.

⁶⁵ Vedi Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁶⁶ Per una puntuale ricostruzione delle misure di cui si tratta e del contesto in cui sono state adottate vedi Nelli Feroci, *La riforma dell'assetto di governance economica dell'Unione europea, lectio magistralis* tenuta al Collegio europeo di Parma il 21 maggio 2012, disponibile nel sito <http://www.italiaeu.it>.

a) La riforma della *governance* economica ha operato una modifica strutturale dell'Unione economica e monetaria, rimuovendo, seppur parzialmente, l'asimmetria caratterizzata dalla scissione fra politica monetaria e politica fiscale (vedi *supra* 1.2)⁶⁷. Con la costituzionalizzazione della disciplina di bilancio ed in particolare della regola aurea del pareggio di bilancio, l'Ue supera i deboli strumenti di controllo e coordinamento di cui era dotata in precedenza, senza contare, che parallelamente sono stati attribuiti, alle istituzioni europee, maggiori poteri, per prevenire e correggere squilibri macroeconomici e disavanzi eccessivi. Questo spostamento di poteri e sovranità dagli Stati all'Unione, fa presupporre e pone le basi per una successiva Unione fiscale. E' importante tenere in considerazione che a questo spostamento di poteri, peraltro corrisponde un fenomeno parallelo in tema di responsabilità⁶⁸. Infatti, se prima l'Ue poteva essere considerata una comunità di benefici, interpretabile attraverso l'art. 125 TFUE, tendente a escludere che i debiti contratti da uno degli Stati membri potessero ricadere, in qualche modo, sull'Unione o sugli altri, ora dopo la modifica dell'art. 136 TFUE e l'interpretazione estensiva dei principi di solidarietà e leale collaborazione (alla base del diritto dell'Unione), l'Ue si erge a comunità di rischi. La sostanziale evoluzione della *governance* economica, attraverso la rilevanza costituzionale delle norme del TSCG e l'istituzione del Mes, è, infatti caratterizzata dalla creazione di vincoli reciproci fra gli Stati membri che accettano di far fronte comune ai rischi⁶⁹. Sebbene ancora non completata, la condivisione della responsabilità rappresenta uno *step* di fondamentale importanza per l'ordinamento europeo, dopo il rigetto di alcuni Stati della Costituzione Europea (concepibile anche come un contratto di assicurazione per far fronte ai rischi comuni). L'emergenza finanziaria e del debito sovrano, paradossalmente ha condotto per vie indirette a un primo passo per una condivisione della sovranità e delle responsabilità simili a quelle che si sarebbero ottenute con una carta costituzionale europea⁷⁰.

b) Dopo una fase storica di allargamento, l'Ue sembra procedere verso un'Unione più ristretta, seguendo il metodo che più ha caratterizzato il suo sviluppo: quello funzionalista⁷¹. Con un percorso a tappe successive, individuabili secondo un criterio funzionale, l'Ue è passata dall'Unione doganale al Mercato Unico, all'Unione monetaria e ora procede verso quella

⁶⁷ G. Tosato (2013): *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra Ue ed Eurozona: La Ue a due velocità*, in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

⁶⁸ Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁶⁹ G. Napolitano (2012): *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale di diritto amministrativo* pp .163 ss,

⁷⁰ G. Napolitano (2012): *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale di diritto amministrativo* pp .163 ss

⁷¹ L.S. Rossi (2013): *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

economica colmando le lacune strutturali del sistema di governo dell'economia di Maastricht. A questo corrisponde una graduale cessione della sovranità nazionale alle istituzioni europee. Ciò ha due tipi di conseguenze: la prima è il vantaggio dell'accrescimento graduale, come prefigurato da Monnet, che permette di creare un'Unione forte, capace di rispondere alle esigenze degli Stati membri e di procedere nell'integrazione in maniera lineare e consequenziale. La seconda conseguenza consiste, invece, nel rischio che ogni nuova fase del processo arrivi in ritardo, quando è si rivela irreparabile la situazione precedente⁷². Ci si chiede già ora, ad esempio, se le misure prese siano sufficienti a far fronte alla crisi e non si debba procedere direttamente verso l'Unione politica. Un altro inconveniente del metodo funzionalista, legato a quest'ultimo, è il rischio che attraverso l'*opting out* (la possibilità di far parte dell'Unione, negoziando l'esenzione da alcune clausole od obblighi dei Trattati⁷³), all'accrescimento graduale partecipino un numero sempre più esiguo di Stati.

c) La situazione sopra descritta, porta la nostra riflessione su un'altra caratteristica dell'assetto istituzionale della *governance*, che si affianca al metodo funzionalista, cioè l'integrazione differenziata⁷⁴ o della c.d. Europa a più velocità. Non è un fenomeno nuovo, infatti, già l'Europa dell'euro (dei 17) si distingueva dall'Europa del Mercato Unico (dei 28). Ma ora tende ad accentuarsi, a causa delle modalità con cui le riforme sono state adottate: l'utilizzo di strumenti esterni al diritto dell'Unione, come i trattati internazionali e la necessità di non rimanere paralizzati decisionalmente nel momento di emergenza, hanno portato alla ricerca, sì dell'adesione più ampia possibile, ma mai del *consensus*, con il risultato che molti Stati non hanno avuto abbastanza fiducia nelle misure adottate dell'Unione, lasciando ancora una volta spazio a meri calcoli opportunismo nazionale e ha preferito non partecipare nel processo di integrazione. Si può affermare, dunque, che il carattere "emergenziale" delle misure adottate ha provocato un aumento delle velocità dell'Europa, che se nel progetto iniziale di Maastricht erano due, diventano in questo caso molteplici. Ci troviamo così di fronte all'Europa dei 28, quella dei 17 dell'euro, quella dei 23 del Patto Europlus, quella dei 25 del *Fiscal Compact* e quella dei 17 del Mes (che come già accennato presuppone, per l'accesso alle risorse del fondo, la ratifica del *Fiscal Compact*, che allo stesso tempo è però possibile ratificare anche se non si fa parte dell'Eurozona). Da questo nasce un problema di norme materiali, ove le norme dei diversi gruppi dovessero confliggere, ma anche un problema di coesistenza delle strutture istituzionali europee, di coordinamento e conflittualità itto

⁷² Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁷³ Ad esempio il Regno Unito ha ottenuto l'opt out dall'Unione Monetaria durante i negoziati per il Trattato di Maastricht.

⁷⁴ Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

soprattutto a livello decisionale. La complessificazione istituzionale che ne risulta, potrebbe, infatti, essere causa di paralisi del sistema. Per le istituzioni intergovernative (Consiglio europeo e Consiglio), potrebbero essere riprodotti nelle varie formazioni in maniera abbastanza agevole, sottraendovi i rappresentanti di chi non vi fa parte (sebbene le decisioni prese in seno a queste diverse formazioni potrebbero anche rivelarsi confliggenti). Più difficile è la questione se si considerano le istituzioni sovranazionali (Parlamento europeo, Commissione e Corte di Giustizia, per non parlare della BCE), che sono uniche e non scomponibili. Queste istituzioni si troverebbero di fatto a decidere questioni riguardanti diversi livelli di integrazione e diverse norme, dunque. Nel lungo periodo questa integrazione, frutto, in parte, del compromesso e della necessità, non può essere la regola. La geometria variabile che la caratterizza rischia di non trovare più coerenza e linearità. Una soluzione potrebbe essere rappresentata (e per il TSCG è già prevista nei 5 anni successivi all'entrata in vigore) dall'integrazione graduale di queste misure, all'interno dell'ordinamento europeo come è avvenuto per il Trattato di Schengen⁷⁵ ovvero dall'utilizzo delle procedure di revisione semplificate o speciali dei Trattati.

d) Il metodo intergovernativo di decisione, in contrapposizione con quello comunitario, ha svolto un ruolo determinante nel mettere in atto il processo di riforma. Il processo decisionale comunitario era, infatti, fin troppo spesso, paralizzato dai contrasti ed il disaccordo fra i Governi degli Stati membri. Era difficile, così, raggiungere la maggioranza qualificata necessaria ovvero l'unanimità, ove richiesta, in seno alle istituzioni sovranazionali per attuare le riforme. Gli strumenti di diritto utilizzati dagli Stati per far fronte alla crisi hanno presentato, dunque, la comune caratteristica di far parte di un processo decisionale intergovernativo⁷⁶. Non bisogna pensare, però, che ciò rappresenti un passo indietro nella strada verso l'integrazione europea e l'Unione Fiscale. Difatti, all'utilizzo del metodo intergovernativo è storicamente corrisposta una svolta nel processo di integrazione europeo, permettendo quest'ultimo di agire anche al di fuori ovvero a margine di quelle che sono le competenze dell'Unione, presentando i vantaggi di essere efficace dove il metodo comunitario non può arrivare e di conferire il “giusto” peso (ad esempio in base al potere demografico) agli Stati che prendono parte ai negoziati. L'esperienza ha mostrato che quando bisogna ottenere il consenso unanime degli Stati membri, è attribuito ai Paesi più popolati un peso più forte nei negoziati e sono costretti ad arrivare a definire l'interesse che rappresenta il denominatore comune fra gli obiettivi degli Stati partecipanti. Invece quando il processo decisionale richiede la maggioranza qualificata, i

⁷⁵ L. S. Rossi (2012), *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue* in G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura.

⁷⁶ R. Perissich (2013): *Dal metodo “comunitario” al “metodo dell'Unione”*, in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

Paesi più popolati accettano compromessi altrettanto spesso, se non di più dei Paesi demograficamente più piccoli, a rischio di essere messi vicendevolmente in minoranza⁷⁷.

D'altra parte né l'utilizzo del metodo intergovernativo per far fronte alla crisi, né l'importante ruolo che ha assunto il Consiglio europeo in questa fase di gestazione hanno diminuito l'importanza del metodo comunitario o il ruolo delle istituzioni sovranazionali. Il ruolo della Commissione e della Corte di Giustizia (istituzioni simbolo del metodo comunitario) hanno anzi visto rafforzare la propria posizione. La Corte, infatti, in forza dell'art. 273 TFUE si è vista estendere la competenza giudiziale alle questioni relative all'interpretazione e all'applicazione (nonché di risoluzioni dei conflitti) delle norme riguardanti il TSCG e l'EFSF/Mes. Anche la Commissione ha visto il suo ruolo rafforzato, da un lato per effetto della previsione del citato "meccanismo di maggioranza inversa" (*supra* 2.1.5), sulle decisioni in materia di deficit eccessivi e squilibri macroeconomici. Dall'altro lato, l'erogazione degli aiuti del Mes dipende dalle sue valutazioni insieme alla BCE. Per quanto riguarda il Parlamento Europeo il discorso è un po' più complicato, essendo quest'ultimo stato, praticamente escluso dalle procedure operative dell'EFSF e del Mes. Ciò non toglie, però che questa situazione possa essere rivista in futuro⁷⁸.

e) Un tema particolarmente sentito è quello della legittimazione democratica e dell'*accountability* delle procedure e delle misure istituite con la riforma della *governance* economica europea. Infatti, con l'ulteriore cessione di sovranità da parte degli Stati, le decisioni prese "a Bruxelles" incidono ormai profondamente e direttamente sulla vita dei cittadini⁷⁹. Ciò, come abbiamo visto, ha generato un diffuso senso di ostilità verso la "tecno/burocrazia" dell'Europa. Si lamenta l'imposizione di un regime di austerità, aggravati fiscali e disoccupazione, aggravata da una mancanza di legittimazione e controllo democratico⁸⁰. Così, ad esempio, al Consiglio dei Governatori è riservata l'autonomia decisionale sulla concessione degli aiuti ad uno Stato membro o sulla ricapitalizzazione di un istituto finanziario, dal Trattato istitutivo del Mes che li configura come atti liberi o politici, essendo adottati da un organo composto dai rappresentanti dei Governi nazionali, non imponendo nemmeno un obbligo di motivazione⁸¹.

⁷⁷ Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁷⁸ P. Ponzano (2013): *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

⁷⁹ A. Manzella (2013), *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze..

⁸⁰ L'immagine evocata dai più critici è quella di un "direttorio" ristretto di Stati dominanti (Tosato *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 681 ss).

⁸¹ G. Napolitano (2012): *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale di diritto amministrativo* pp. 163 ss.

Sebbene non sia facile rispondere a queste critiche, è necessario tener conto che l'Ue si trova all'interno di una fase di transizione e che parte dei meccanismi attivati in risposta alla crisi deve essere ridefinito nell'ordinamento europeo. Da una lato, dunque, ha giocato la necessità di adottare delle misure urgenti, dall'altro già l'Ue ed il Parlamento europeo, in particolare si stanno muovendo per garantire maggior trasparenza e legittimazione ai processi decisionali dell'Ue. Ad esempio attraverso l'elezione diretta, a suffragio universale del presidente della Commissione, diventata una priorità per il Parlamento europeo⁸².

3.2 Un processo *in itinere*

Il processo di riforma fin qui considerato, è lontano dall'essere completo. Le misure finora adottate, sebbene consistano in una risposta forte dell'Unione e degli Stati membri alla crisi, non si sono, tuttavia, rivelate sufficienti a superarla. Anzi, sfortunatamente, l'emergenza, tende ad aggravarsi, (Grecia) e ad estendersi ad altri Stati membri (Spagna, Italia, Portogallo). La stretta sul bilancio del *Fiscal Compact* non ha portato i risultati sperati, ma, anzi ha contribuito a una recessione economica ed a un conseguente peggioramento della situazione⁸³ dei debiti pubblici degli Stati membri, producendo, di fatto, un effetto contrario a quelle prefigurato⁸⁴. Oltre alla spirale recessione-*austerità* si è innescata quella rischi nazionali e rischi sistemici. La sfiducia in un singolo Stato si ripercuote su tutta l'Unione e sui tassi di interesse degli altri Stati membri. Allo stesso tempo la sfiducia sulla tenuta dell'Unione stessa si riproduce in sfiducia sugli Stati meno "solidi nei conti pubblici", che ne fanno parte, indipendentemente dal loro rispetto della disciplina di bilancio del TSCG. In quest'ottica si può ben comprendere come gli Stati membri e le istituzioni Ue abbiano già avviato un nuovo processo di riforma volto a completare il primo. In particolare le nuove misure, in fase di discussione e implementazione, comprendono la crescita, l'Unione bancaria e la stabilità definitiva dei titoli sovrani⁸⁵.

Per quanto riguarda la crescita, l'obiettivo principale, dopo aver stretto le maglie della spesa, eliminando sprechi e "costituzionalizzando" la disciplina di bilancio, è far ripartire l'economia, in

⁸² Sia Martin Schultz, Presidente del Parlamento Europeo che Gianni Pittella, Vicepresidente, nonché i maggiori esponenti dei partiti che compongono lo schieramento del Parlamento Europeo, hanno manifestato il loro consenso, affinché si possa arrivare alle elezioni europee 2014 con un sistema di elezione diretta del Presidente della Commissione ovvero si possano collegare le liste dei partiti che si presentano a una candidatura.

⁸³ Vedi, Krugman, *Europe's Economic Suicide*, New York Times del 15 aprile 2012.

⁸⁴ Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁸⁵ Gian Luigi Tosato, op. cit.

particolare le imprese che incidono poi sull'occupazione e sul consumo⁸⁶. Che la strada maestra da seguire sia quella degli investimenti non vi è dubbio, il dibattito sussiste invece, su dove prendere le risorse necessarie. Devono essere finanziari su base nazionale o a livello europeo? La seconda opzione, sembra preferibile, data l'incapacità dei singoli Stati di far fronte all'emergenza. Per rendere concreto, però, un programma di investimenti a livello europeo occorre innanzitutto aumentare le entrate dell'Unione, priva di un bilancio capace di incidere sull'economia del Vecchio Continente. Senonché per arrivarci, bisognerebbe procedere alla revisione dei Trattati⁸⁷ e dunque avere l'unanimità in seno al Consiglio, nonché l'approvazione di tutti gli Stati membri. Inoltre andrebbe individuata la modalità con la quale reperire queste risorse. Si discute circa l'istituzione di una tassa sulle transazioni finanziarie (c.d. *Tobin Tax*) altamente osteggiata dal Regno Unito, ovvero su una tassa sulle emissioni di CO₂ (c.d. *Carbon Tax*). Altro sarebbe poi la possibilità di ampliare i fondi strutturali dell'Unione finanziati direttamente dagli Stati, creando, di fatto, un budget "federale" (simile a quelle che esiste negli USA) utilizzabile a questo scopo.

La seconda questione riguarda il progetto dell'Unione bancaria, dove per essa si intende la creazione di un sistema europeo di condivisione, in primo luogo del controllo sulle banche e le loro operazioni (organizzati attualmente su base nazionale) e in secondo luogo di responsabilità (sono gli Stati nazionali a farsi carico delle situazioni di crisi interne). Tra l'altro l'erogazione di aiuti alle banche in crisi, non costituisce una grande novità essendo già abilitati i due fondi EFSF e Mes a portare avanti operazioni di questo tipo. L'obiettivo, però, è quello di istituire rapporti diretti con le banche beneficiarie degli aiuti, senza passare attraverso gli Stati. In questo modo si potrebbe arrestare il circolo vizioso per il quale le banche comprano i debiti dello Stato che le finanzia e si impoveriscono entrambi⁸⁸. Ovviamente controllo e aiuti andrebbero di pari passo, cioè sarebbe necessario accentrare la vigilanza sugli istituti bancari a livello europeo (compito che dovrebbe spettare alla BCE), con un'ulteriore cessione di sovranità nazionale. Poi creare un meccanismo di risoluzione delle eventuali crisi, coadiuvato da una condivisione della responsabilità e della garanzia del credito da parte degli istituti bancari europei. Infine è da considerare che non è facilmente individuabile lo strumento giuridico che possa portare a questi risultati.⁸⁹

La stabilità dei debiti sovrani e dei loro rispettivi tassi di interesse, con l'entrata in vigore del Mes, ha fatto un grande passo in avanti, dotando l'Unione di uno strumento finanziario capace di

⁸⁶ Gian Luigi Tosato, op. cit.

⁸⁷ Art. 48 par. 6 TUE.

⁸⁸ S. Micossi (2013) *L'Unione bancaria in costruzione* pp. 113 ss., in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

⁸⁹ Per una trattazione più approfondita della questione si veda: Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

difendere gli Stati dagli attacchi speculativi⁹⁰. E' ancora troppo presto, peraltro, per tirare le somme e riuscire a capire se il Mes sarà anche capace di dissuadere gli speculatori dall'attaccare i Paesi più deboli dell'Eurozona. Ad ogni modo esso consiste in uno strumento concreto per la lotta ai rischi sistemici. A questo va affiancato il progetto di creare titoli europei del debito che possano appianare le differenze fra gli Stati membri e garantire parte del finanziamento del proprio debito a tutti gli Stati, allo stesso tasso (i c.d. eurobond, la cui istituzione è, però, ancora quasi un miraggio, dato il veto imposto da alcuni Stati fra cui la Germania).⁹¹

⁹⁰ Gian Luigi Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

⁹¹ Per la questione degli eurobond, che non è possibile trattare in questo testo, per evidenti ragioni di spazio, si rimanda a E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma, P. Sestito, R. Torrini (2011), *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, Banca d'Italia e più in generale P. De Grauwe (2012) *The economics of the monetary union*, Oxford University Press.

Conclusioni

“Il futuro non verrà costruito con la forza, nemmeno con il desiderio di conquista ma attraverso la paziente applicazione del metodo democratico, lo spirito di consenso costruttivo e il rispetto della libertà”

Alcide de Gasperi

La breve analisi, condotta fin qui, sulla riforma della *governance* economica ha riguardato principalmente: l'esame delle regole e dei parametri del Trattato di Maastricht con i quali l'Unione si è trovata ad affrontare la crisi finanziaria del 2008; si è poi visto come la crisi abbia avuto la funzione di evidenziare le lacune e le debolezze del precedente sistema di *governance* economica europea, ponendo, di fatto, gli Stati e l'Unione nella necessità di dover affrontare situazioni, per le quali i Trattati non prevedevano strumenti; successivamente si sono appunto, passate in rassegna le misure e gli strumenti che ha adottato l'Unione o gli Stati membri per colmare le lacune del precedente sistema; infine si sono esaminate brevemente le implicazioni che la riforma potrebbe avere (è ancora troppo presto per un'analisi certa) sul sistema di *governance* europeo, nonché i suoi possibili prossimi sviluppi.

Lo sforzo congiunto di istituzioni e Stati ha comportato una trasformazione del vecchio sistema, rendendo, ad esempio, più efficaci le misure di coordinamento e controllo, che agiscono *ex ante*, in modo tale da cercare di prevenire crisi future. I risultati del breve periodo, però, dimostrano l'insufficienza delle misure (che pur costituiscono una risposta forte dell'Unione) prese finora. Nuove sfide si pongono di fronte all'Unione, che dopo aver modificato l'assetto del proprio sistema, si trova ora ad affrontare ulteriori questioni, in parte già citate nel testo, come l'alto tasso disoccupazione, le politiche ambientali, la recessione di alcuni Paesi ben più grandi della Grecia, come l'Italia e la Spagna, la continua differenziazione fra Paesi dell'Eurozona e Paesi che non ne fanno parte, con la conseguente difficoltà a definirne i ruoli all'interno delle istituzioni o ancora, saper rispondere all'insofferenza per l'Unione che si è generata in una parte dei cittadini europei. Ciascuna di queste nuove sfide rischia di divenire un'*impasse* per il futuro del progetto di integrazione europea, se non affrontate con decisione, coerenza e anche con il tempismo giusto. Come è stato sottolineato nel testo, è necessaria una risposta decisa di un'Unione europea capace di agire nell'interesse dell'Europa intera e non di un'Unione il cui interesse coincide con la somma dei singoli interessi dei suoi membri.

Ciò che non è stato sufficientemente sottolineato, invece, è stato il fatto che, nonostante la crisi finanziaria, con i suoi risvolti europei, abbia costituito un grosso momento di incertezza sul futuro dell'Unione e allo stesso tempo abbia messo in seria difficoltà i Governi degli Stati membri e i loro

cittadini che certamente più hanno sofferto dell'inefficacia del sistema di *governance* (difficoltà che, peraltro, sono tutt'altro che risolte), essa è stata allo stesso tempo un fattore di accelerazione del processo di integrazione europea. In particolare, lo è stata su due fronti: da un lato ha comportato l'adozione Riforme Strutturali, parallelamente alla messa in discussione del precedente assetto istituzionale, comportando, di fatto, un avanzamento nel processo di integrazione europea e una conseguente cessione di sovranità nazionale all'Unione europea; dall'altro lato si può affermare che nel fronteggiare la crisi, gli Stati e l'Unione, abbiano adottato un approccio cooperativo che è consistito in uno sforzo comune di arrivare a soluzioni condivise, che potessero far fronte alla crisi dell'euro, senza rinunciare ai risultati già conseguiti a livello di integrazione europea.

Per quanto riguarda il primo punto, si può considerare la crisi ed il tentativo di superarla come un punto di svolta nell'evoluzione dell'integrazione europea. La crisi, infatti, ha imposto la necessità di affrontare il tema della riforma della *governance* economica europea, rimasta in sostanza invariata (data la riluttanza degli Stati alla cessione di parte della sovranità fiscale, essendo già gestita a livello europeo la politica monetaria) dall'adozione del Patto di Stabilità e Crescita e della sua successiva modifica. Da un certo punto di vista la crisi dell'euro è stata un fattore di integrazione per l'Europa. Essa ha comportato l'avanzamento nella cessione di sovranità da parte degli Stati e sebbene consista in una fase discendente del continuo oscillare dell'evoluzione dell'integrazione europea, di cui si è parlato all'inizio del testo, essa consiste allo stesso tempo la base da cui ripartire.

Per quanto riguarda il secondo punto, invece, va rilevato che la crisi ha provocato un mutamento significativo nelle politiche degli Stati membri verso l'Ue ed in particolare verso la *governance* economica europea. Innanzitutto va sottolineato il risultato raggiunto con l'istituzione del Mes che comporta un'assunzione di responsabilità da parte dei Paesi membri, in maniera condivisa, delle sorti dell'Unione e dei singoli Stati che ne fanno parte. Per arrivare a ciò, si è passati attraverso un lungo dibattito, che ha avuto particolare importanza in Germania, durante la crisi greca. Trincerata inizialmente, come la maggior parte dei Paesi UE, su posizioni che richiamavano fortemente i principi della c.d. *no bail out clause* (art. 125 TFUE), la Germania ha visto modificarsi lentamente la sua posizione fino al 2012, in cui Angela Merkel in un'intervista al *Bild am Sonntag* ha dichiarato ai cittadini tedeschi che da un lato l'Unione deve continuare il suo percorso "*passo dopo passo*" (riferendosi ad un graduale completamento dell'integrazione europea attraverso prima di tutto l'Unione Politica) e dall'altro che "*non ci sono alternative*", l'asimmetria creata da Maastricht di una moneta senza Stato ovvero di Stati senza la sovranità monetaria non può continuare. La Germania ed altri Paesi Europei hanno dunque adottato un approccio cooperativo, indirizzando i propri sforzi non solo per il perseguimento dell'interesse nazionale, ma producendo uno sforzo comune (ad esempio i Paesi più "ricchi" accettano i rischi dell'aggiramento della *no bail*

out clause e della condivisione della responsabilità e quelli meno “ricchi”, accettano le regole di controllo, sanzione e coordinamento delle politiche economiche) che ha uno scopo finale comune a tutti gli attori: il futuro dell’Unione Europea.

L’Unione europea non è un progetto economico. I padri fondatori non l’hanno concepita come un’organizzazione di cui far parte a seconda dei vantaggi o degli svantaggi economici. E’ importante ricordare ciò, affinché l’Unione e gli Stati membri, tenendolo presente, possano ricostruire la propria legittimazione nell’animo dei cittadini europei. Perché è proprio dal loro coinvolgimento ed entusiasmo che l’Unione di domani deve iniziare. Anche perché non ci sarà attacco speculativo che possa giocare sulla rottura politica dell’Unione se i cittadini europei fossero i primi a porre l’Unione come obiettivo primario.

Tutto ciò è fondamentale per la continuazione del progetto europeo, che rimane nel bene o nel male, il progetto di un sistema politico più coraggioso ed innovativo del mondo, dove la cooperazione è il mezzo per raggiungere il benessere di tutti e dove cittadini di differenti nazionalità, lingue, cultura e tradizioni possono riconoscersi prima di tutto come Europei. Se mai questo modello politico sarà raggiunto, esso potrà essere d’esempio per il resto del mondo.

Bibliografia

- Altomonte, Villafranca, Zuleeg (a cura di) (2011): *La riforma della governance economica europea*, ISPI.
- G. Amato, R. Gualtieri (a cura di) (2013): *Prove di Europa unita*, ASTRID, Passigli Ed., Firenze.
- R. Baldwin e C. Wyplosz, (2012): *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill.
- G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura.
- F. Bruni, A. Villafranca (a cura di) (2011): *La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Ue*, Osservatorio di Politica Internazionale.
- S. Fabbrini (2012): *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, il Mulino.
- E. Fazi, G. Pittella (2013): *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, Roma.
- J.P. Fitoussi e J. Le Cacheux (2010) *Report on the State of the European Union, volume 3 – Crisis in the EU Economic Governance*, Palgrave.
- G. Di Gaspare (2003) “*Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*” CEDAM.
- G. Di Gaspare (2011): “*Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*”, CEDAM.
- Krugman, *Europe's Economic Suicide*, New York Times del 15 aprile 2012.
- A. Manzella (2013), *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in *Prove di Europa unita*, G. Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.
- L. Mercati (2011): *Semestre europeo e nuove modifiche alla contabilità nazionale*, Ius Publicum.

S. Micossi (2013) *L'Unione bancaria in costruzione* pp. 113 ss. , in *Prove di Europa unita*, G. Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

S. Micossi, F. Peirce (2013): *L'Esm e i debiti sovrani dei paesi dell'Eurozona* in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

M. Monti (2010), *A new strategy for the single market*, report to the President of the European Commission José Manuel Barroso.

G. Napolitano (2012): *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, *Giornale di diritto amministrativo* pp .163 ss.

R. Perissich (2013): *Dal metodo "comunitario" al "metodo dell'Unione"*, in *Prove di Europa unita*, G. Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

P. Ponzano (2013): *Un nuovo metodo dell'Unione?*, in *Prove di Europa unita*, G. Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

L. S. Rossi (2012), *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue* in G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura.

L. S. Rossi (2013): *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in *Prove di Europa unita*, G. Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

P. Sestito, R. Torrini (2011), *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, Banca d'Italia.

R. Tamborini (1997): *Dal rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, *Economia Politica/ a. XIV n.3*.

R. Tamborini, F. Targetti (2004): *Il patto instabile*, *L'Europa difficile* n.1, il Mulino.

G. L. Tosato (2012): *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull'integrazione europea*, p 257 ss.

G. L. Tosato (2012) *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 681 ss.

G. L. Tosato (2013): *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra Ue ed Eurozona: La Ue a due velocità*, in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

G. L. Tosato (2013) : *Il Fiscal Compact* in *Prove di Europa unita*, Amato, Gualtieri (a cura di) ASTRID, Passigli Ed., Firenze.

D. N. Weil (2011): *Crescita economica*, Ulrico Hoepli, Milano.