

Dipartimento di Scienze Politiche

*Cattedra di Diritto
dell'Unione Europea*

La crisi greca e il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)

RELATORE

Prof. Paolo De Caterini

CANDIDATO

Debora Camaione

Matr. 068072

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

Indice

<u>Introduzione.....</u>	<u>2</u>
<u>1 Dai primi provvedimenti normativi contro la crisi al</u>	
<u>Meccanismo Europeo di Stabilità.....</u>	<u>4</u>
<u>1.1 La crisi greca e il quadro normativo europeo.....</u>	<u>4</u>
<u>1.1.1 La crisi dei subprime e il contagio nell'Eurozona.....</u>	<u>4</u>
<u>1.1.2 La crisi del debito sovrano in Grecia.....</u>	<u>5</u>
<u>1.1.3 Il quadro normativo europeo all'indomani della crisi.....</u>	<u>6</u>
<u>1.1.4 I primi provvedimenti di assistenza finanziaria allo Stato ellenico.....</u>	<u>9</u>
<u>1.1.5 L'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM) e l'European Financial Stability Facility (EFSF).....</u>	<u>11</u>
<u>1.2 Il Meccanismo Europeo di Stabilità: genesi e funzionamento.....</u>	<u>12</u>
<u>1.2.1 I limiti delle facilities e la modifica all'art.136 TFUE.....</u>	<u>12</u>
<u>1.2.2 L'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).....</u>	<u>14</u>
<u>1.2.3 Struttura e modus operandi del MES.....</u>	<u>16</u>
<u>2 La “troika”, il Fiscal Compact e il caso Pringle.....</u>	<u>18</u>
<u>2.1 La “troika” e la politica di condizionalità.....</u>	<u>18</u>
<u>2.1.1 La Commissione.....</u>	<u>18</u>
<u>2.1.2 La Banca Centrale Europea.....</u>	<u>19</u>
<u>2.2 Il “Fiscal Compact”.....</u>	<u>21</u>
<u>2.2.1 Dal Patto di Stabilità e Crescita al Fiscal Compact.....</u>	<u>22</u>
<u>2.2.2 Le previsioni del Fiscal compact.....</u>	<u>25</u>
<u>2.3 Le contestazioni giudiziarie al MES e il caso Pringle.....</u>	<u>26</u>

<u>2.3.1 Il caso Pringle.....</u>	<u>27</u>
<u>3.1 La crisi (κρίσις) rivelatrice di questioni irrisolte.....</u>	<u>30</u>
<u>3.1.1 Deficit democratico.....</u>	<u>30</u>
<u>3.1.2 Governance economica.....</u>	<u>32</u>
<u>3.2 Prospettive future.....</u>	<u>33</u>
<u>3.2.1 La strategia Europa 2020 e la “tabella di marcia per il completamento dell'Unione economica e monetaria”.....</u>	<u>33</u>
<u>3.2.2 L'unione bancaria e gli stability bonds.....</u>	<u>34</u>
<u>Conclusion.....</u>	<u>39</u>

Introduzione

L'elaborato si propone di tracciare un quadro delle principali misure adottate dall'Unione Europea in risposta alla grave crisi del 2008 e alla sua rapida evoluzione da crisi finanziaria a crisi del debito sovrano.

Com'è noto la Grecia è stato il primo paese ad essere stato avvolto da tale crisi e il forte timore del contagio nell'Eurozona ha portato le istituzioni europee ad elaborare delle strategie di salvataggio dello stato ellenico, analizzate nel primo capitolo, inizialmente consistenti in finanziamenti erogati per mezzo di accordi intergovernativi e poi evolute in strumenti più sofisticati quali l'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM) e l'European Financial Stability Facility (EFSF).

Approdo finale di tale iter risolutivo è l'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), la cui base giuridica è la modifica all'art.136 TFUE per cui gli stati dell'Eurogruppo possono “istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della Zona euro nel suo complesso” e il cui Trattato Istitutivo viene firmato nella sua versione definitiva il 2 febbraio 2012.

Le forme di assistenza fin qui elencate presuppongono tutte il rispetto di stringenti norme di condizionalità economica, contenute in accordi, detti Memoranda of Understanding, che vengono di volta in volta negoziati con lo stato beneficiario dalla Commissione, quale rappresentante dell'Unione Europea, e dalla Banca Centrale Europea, membri, insieme al FMI con cui lo Stato sottoscrive un idoneo accordo separato, di quella che in gergo giornalistico è stata definita *troika*.

Dopo un'essenziale analisi della struttura e del *modus operandi* del MES, l'elaborato nel secondo capitolo si concentra sull'apporto dei tre attori che presiedono al destino dello stato greco e non solo, cogliendo i tratti fondamentali del loro operato e il ruolo che essi giocano nella stesura dei memoranda.

Il secondo capitolo verte, inoltre, su un ulteriore rafforzamento della condizionalità imposta agli stati richiedenti assistenza, che è rappresentato dal legame del MES e delle *facilities* con il *Fiscal Compact*, o Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la

Governance (TSCG), che contiene un patto di bilancio e delle specifiche regole per il mantenimento delle finanze in stato virtuoso e alla preventiva ratifica del quale è sottoposta la concessione del sostegno finanziario.

L'attuazione di tali provvedimenti altamente intrusivi nella politica nazionale e atipici rispetto al diritto dell'Unione ha suscitato non pochi dubbi circa la loro legittimità e, a tal proposito, nel capitolo secondo vengono discusse due importanti contestazioni giudiziarie, presentate l'una alla Corte Costituzionale tedesca e l'altra, la nota causa Pringle, alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, entrambe risoltesi con la legittimazione del MES.

Infine, il terzo capitolo si focalizzerà, per tracciare un quadro di più ampio respiro, su due importanti carenze strutturali dell'edificio comunitario, il deficit democratico nelle scelte macroeconomiche e l'assenza di una governance economica forte, che sono state acuite dai tumultuosi eventi della crisi e che sono e saranno temi caldi del dibattito sul futuro dell'integrazione europea.

Nell'ultima parte si discuterà proprio delle prospettive future del processo di costruzione comunitaria, di come le fragilità croniche saranno affrontate dalla Strategia Europa 2020 e degli interessanti progetti di unione bancaria ed eurobond, per completare in maniera esaustiva le linee fondamentali del composito mosaico di provvedimenti che ha fatto seguito alla disastrosa crisi del 2008.

1 Dai primi provvedimenti normativi contro la crisi al Meccanismo Europeo di Stabilità

1.1 La crisi greca e il quadro normativo europeo

1.1.1 La crisi dei subprime e il contagio nell'Eurozona

La crisi dei mercati finanziari, indissolubilmente legata al *credit crunch* dei mutui subprime del 2007, è stata un terremoto in grado di scuotere l'edificio dell'economia globale dalle fondamenta, come in precedenza era stato fatto solo dalla crisi del '29. Essa ha rivelato l'intrinseca debolezza di un sistema globale che prescinde dall'economia reale e genera ricchezza da ricchezza attraverso la speculazione e la deregolamentazione. Pur avendo il suo epicentro a Wall Street, nel New York Stock Exchange, la crisi si è nel giro di pochi anni estesa a macchia d'olio in tutto il mondo occidentale, con conseguenze particolarmente profonde nei paesi europei.

L'instabilità dei mercati finanziari si è facilmente insinuata nelle crepe di un edificio comunitario fragile, che accusa la mancanza di istituzioni politiche forti e il divario tra politica monetaria condivisa e politica economica ancora appannaggio della sovranità statale. Un "sistema asimmetrico", politicamente giustificabile poiché gli effetti redistribuivi delle scelte di politica economica richiedono una legittimazione democratica forte¹ ma che rende più debole ed instabile l'unione economica e monetaria (UEM). Essa, nonostante i molti e notevoli successi riportati sulla via dell'integrazione, non è riuscita a concretizzare quel processo di convergenza tra le diverse aree dell'UE che potrebbe assicurare omogeneità e più ampi spazi di manovra alle istituzioni europee. La crisi, infatti, si è abbattuta su un'Europa poco coesa, divisa tra Nord e Sud, tra i paesi virtuosi della Mitteleuropa e della Scandinavia e i paesi economicamente

¹Tale posizione, che riconduce l'asimmetria tra politica economica e politica monetaria ad esigenze di legittimazione democratica nell'ambito di scelte politiche con effetti redistributivi, è sostenuta ed esplicitata da F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, Il diritto dell'Unione europea, II (2013).

deboli del Mediterraneo e ha così acuito un divario già cronicizzato. Da crisi del settore bancario essa è divenuta crisi del debito sovrano tanto in stati con fragilità economiche pregresse come la Grecia quanto in realtà, come l'Irlanda e l'Islanda, in cui il debito estero del settore bancario ha raggiunto dimensioni elefantache rispetto al PIL e all'economia reale nazionale. Il tentativo di armonizzazione delle condizioni economiche dei paesi dell'Eurozona, contenuto nei parametri di convergenza preliminari all'UEM e tassativi per l'adesione al Trattato di Maastricht² non è stato sufficiente a responsabilizzare e rendere più prudenti i governi e più stabili e sane le finanze e nel 2007, a quindici anni di distanza, i problemi strutturali irrisolti di molti paesi emergono con forza inusitata sulla spinta della crisi.

1.1.2 La crisi del debito sovrano in Grecia

Tra gli stati europei colpiti dalla crisi del debito sovrano, lo Stato Ellenico è stato il primo in ordine temporale e sicuramente uno dei più coinvolti. Elevato indebitamento pubblico e privato, deficit commerciale ed eccessiva spesa pubblica erano gli elementi caratterizzanti dell'economia che si sono rivelati insostenibili quando la crisi mondiale ha intaccato i due settori chiave del turismo e della marina mercantile. Lo stato ellenico aveva, inoltre, sistematicamente falsificato con la complicità di Goldman Sachs³ i dati relativi al disavanzo pubblico per rispettare il Patto di Stabilità e Crescita, creando non poco imbarazzo nelle istituzioni UE e sfiducia nei mercati.

² L'art.121 par.1 CE stabiliva che per essere ammessi all'Unione Economica e Monetaria i paesi membri dovevano avere rispettato i quattro criteri di convergenza: “[...] il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi; questo risulterà da un tasso d'inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. La sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'articolo 104, paragrafo 6. Il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti della moneta di qualsiasi altro Stato membro. I livelli dei tassi di interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro e della sua partecipazione al meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo.

³ In merito al ruolo delle agenzie di rating statunitensi, Goldman Sachs in particolare, nella falsificazione dei dati greci si veda M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, Rivista di diritto del commercio internazionale, I (2013).

Quando il 4 Ottobre 2009 il neo eletto governo socialista di George Papandreou annuncia che la situazione dei conti pubblici è nettamente peggiore di quella mendacemente dichiarata dal precedente governo Karamanlis il rating dei titoli greci crolla e la fobia del default della Repubblica ellenica pervade l'intera UE. Il cospicuo debito pubblico greco è dovuto ad anni di cattiva amministrazione, inefficienza e corruzione ma il fallimento di uno stato sovrano dell'Eurozona rappresenterebbe per l'edificio comunitario un vero e proprio terremoto. Le ripercussioni sull'euro sarebbero immediate e i titoli greci, ormai *junk bonds*, posseduti da banche tedesche e francesi in primis porterebbero sull'orlo del baratro anche le economie europee più solide. Le interconnessioni tra le economie sono profonde e si palesano con forza nei momenti di difficoltà, poiché "La crisi dell'indebitamento pubblico ha dimostrato che oggi più che mai dipendiamo gli uni dagli altri. Un problema in un paese può diventare rapidamente un problema per tutti[...]"⁴. Riportare la stabilità finanziaria nell'UE significa offrire sostegno agli Stati membri in difficoltà, in nome di quel principio di solidarietà contenuto già nella dichiarazione Schuman e reso più forte dalla situazione di crisi e dalla mutua dipendenza. Si opta, quindi, per il salvataggio dello stato ellenico.

1.1.3 Il quadro normativo europeo all'indomani della crisi

Le istituzioni europee hanno risposto alla crisi dei mercati finanziari con un mosaico di provvedimenti che agiscono in combinato disposto con le politiche nazionali di salvataggio e sostegno alle banche e i tradizionali prestiti del Fondo Monetario Internazionale. L'azione dell'UE si sostanzia in contributi economici, concessi in varie forme agli stati membri in difficoltà, in cambio di adeguate garanzie di gestione ottimale degli stessi e di misure di *austerità* volte a risanare i bilanci, contenute nei cd. Memoranda d'intesa. L'attuazione di tali misure è stata difficoltosa e a tratti controversa poiché il quadro normativo europeo era lacunoso e impreparato ad affrontare tempestivamente rischi default e crisi di tale portata, innanzitutto per la mancanza di

⁴ Così sostiene José Manuel Barroso, presidente della Commissione, nell'introduzione alla Relazione generale sull'attività dell'Unione europea del 2010.

uno specifico meccanismo di *crisis management*. L'Unione Europea era stata fino ad allora una “Comunità di benefici” più che una “Comunità dei benefici e dei rischi”⁵, organizzata affinché i partecipanti condividessero i vantaggi della cooperazione ma che nulla disponeva in merito ai rischi.

Uno dei pilastri dell'impalcatura economica comunitaria è la stabilità finanziaria, tenacemente perseguita attraverso una sana gestione del bilancio pubblico, spettante ad ogni singolo stato e sancita dall'art.126 TFUE, ai sensi del quale “qualsiasi stato membro deve evitare disavanzi pubblici eccessivi” e ribadita nell'art.119 che fissa come principi direttivi per la politica economica “prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile”. A tal proposito l'ordinamento dell'Unione Europea prevede delle disposizioni che consentono da un lato all'UE di controllare, e in determinati casi di sanzionare, comportamenti economici non virtuosi e dall'altro di soccorrere stati in difficoltà in casi specifici, pensati però come evenienze eccezionali nella quantità e nella qualità e non come fenomeni patologici legati a crisi sistemiche come quella in atto. Sotto il primo profilo va segnalata la c.d. procedura dei disavanzi eccessivi dei bilanci pubblici⁶, prevista dall'articolo 126 TFUE che prevede una procedura bifasica composta da *early warning* della Commissione, raccomandazioni del Consiglio e procedura sanzionatoria in caso di perdurante inerzia.

Lo stesso TFUE prevede, inoltre, una serie di misure, di limiti esterni alla sovranità statale in materia di politica economica volti a scoraggiare il *moral hazard* degli stati e a responsabilizzarli nella gestione del bilancio e tra queste, particolarmente incisivi risultano i tre divieti di *bail-out*, di facilitazioni creditizie e di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie⁷. La *no bail-out clause* sancita all'art.125 TFUE, in particolare, vieta all'Unione e agli Stati membri di subentrare o di essere ritenuti

5 La doppia definizione antitetica citata mette in luce l'asimmetria dell'unificazione economica e monetaria nell'Eurozona, divisa tra una buona gestione dei benefici e dell'andamento fisiologico dell'economia e la mancanza di *crisis management* e gestione del suo esito patologico. Per approfondimenti si veda M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1(2013).

6 Essa è contenuta ed esplicitata nel protocollo n.12 sulla procedura dei disavanzi eccessivi allegato ai Trattati GU C 326 del 26/10/12.

7 Per approfondimenti si rimanda a A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, Il diritto dell'Unione Europea, IV (2010).

responsabili degli impegni di spesa assunti da un altro Stato membro, lasciando così al singolo Stato l'onere di far fronte agli impegni presi e inducendo comportamenti fiscali più virtuosi⁸. L'art 123 e 124 disciplinano poi, rispettivamente, il divieto rivolto alla BCE e alle banche nazionali di concedere qualsivoglia facilitazione creditizia agli Stati membri e agli enti locali o regionali e il divieto per le istituzioni finanziarie dell'UE di acquistare direttamente sul mercato primario titoli di debito di Stati ed altri organismi pubblici, fermo restando la possibilità di farlo sul mercato secondario.

A tali provvedimenti, che precludono agli Stati membri la possibilità di eludere le condizioni dettate dai mercati per l'accesso al credito, è sottesa la forte esigenza di garanzia e di disciplina finanziaria, perseguita dalla Germania in primis ma ritenuta di comune accordo indispensabile per la sussistenza dell'UEM e perseguibile attraverso il cd. *Market-induced budgetary control*, ossia lasciando gli Stati sottoposti alle regole del mercato, per cui dei fondamentali economici sicuri implicano un accesso al credito più conveniente.

Per quanto riguarda le forme di assistenza a paesi con criticità economiche l'articolo 143 del TFUE stabilisce un meccanismo di assistenza finanziaria da attivarsi qualora essi incorrano in “difficoltà o grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti” tale da costituire una minaccia per il mercato interno e la politica commerciale comune, le cui modalità sono da concordarsi a seconda del caso dalla Commissione e dal Consiglio. Non è dunque escluso, in questo caso, il ricorso a prestiti bilaterali o ad accordi con altre organizzazioni internazionali. Nel 1988, inoltre, il Consiglio istituì con il regolamento 88/1969⁹ il Medium Term Financial Support, un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine, consistente proprio nella possibilità di finanziare lo Stato membro attraverso risorse reperite in primo luogo dalla Commissione attraverso prestiti sui mercati e da istituzioni finanziarie e, in caso di insufficienza, anche dagli altri Stati membri. Tale atto è stato abrogato nel 2002 dal regolamento 332/2002¹⁰, che mantiene il meccanismo di assistenza riservandolo però ai soli paesi non euro e che si colloca così nell'ottica del mantenimento della stabilità

8 Ibidem

9 Regolamento (CEE) n. 1969/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri GU L 178 del 08/07/1988 pagg. 1-4.

finanziaria come obiettivo principe. Dal 2002 la richiesta di assistenza è stata avanzata da tre stati membri con deroga, Ungheria, Lettonia e Romania, e concessa in tutti i casi in collaborazione con il FMI¹¹. Il diritto dell'Unione prevede, inoltre, una seconda fattispecie per cui la concessione di aiuti finanziari è legittima, disciplinata dal TFUE all'articolo 122 e riguardante il caso in cui le difficoltà economiche degli Stati membri siano causate da “circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo”. Essa fu concepita per operare in caso di calamità naturali o altre situazioni in cui gli stati fossero stati incolpevoli, vale a dire non avessero contribuito a cagionare la situazione economica difficoltosa.

1.1.4 I primi provvedimenti di assistenza finanziaria allo Stato ellenico

Il caso greco non rientrava nelle fattispecie degli artt. 122 e 143 e i tre divieti sopracitati ostacolavano non poco un'azione immediata di sostegno finanziario, pur indispensabile per evitare il contagio e la crisi sistemica generale. In tale quadro un ruolo fondamentale per la concessione di assistenza è stato svolto dal principio di solidarietà tra Stati membri¹², alla luce del quale è possibile interpretare il divieto di *bail-out* all'art.125. La norma non giunge, infatti, a vietare qualsiasi forma di assistenza finanziaria, che è quindi da ritenersi possibile e, considerato il principio di solidarietà e la grave situazione di crisi, auspicabile fermo restando che essa non debba implicare un'assunzione diretta di responsabilità¹³. Dal punto di vista sostanziale l'effetto disciplina, scopo ultimo e obiettivo precipuo dell'articolo, è salvaguardato e reso

10 Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio del 18 febbraio 2002 che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri.

11 Per ulteriori dettagli sulla richiesta e concessione di assistenza nei casi citati si veda M. MEGLIANI, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, Rivista di diritto del commercio internazionale, I (2013).

12 Il principio di solidarietà si trova già enunciato nella dichiarazione Schuman del 09 Maggio 1950 e si trova applicato nell'art.222 par.1 TFUE, nell'art.122 TFUE e nell'art.42 TFUE, si veda *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea* di A. Viterbo e R. Cisotta in *Il diritto dell'Unione Europea IV* (2010).

13 L'autorevole opinione sulla possibile interpretazione dell'art.125 è stata espressa da G.L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, Rivista online Affari Internazionali, 21/05/10.

credibile dalla richiesta di una severa condizionalità per l'erogazione dei fondi, da concordarsi tra lo stato richiedente e le istituzioni UE e che ponga dei rigidi criteri di politica economica da rispettare.

Già nella dichiarazione del 25 marzo 2010 adottata dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi euro si palesava l'intenzione di erogare alla Grecia finanziamenti provenienti dall'UE e dagli stessi Paesi Euro, congiuntamente a quelli eventualmente concessi dal FMI, intenzione poi concretizzatasi nel maggio dello stesso anno con la conclusione dell'Intercreditor Agreement e del Loan Facility Agreement. Essi sono accordi di natura squisitamente intergovernativa stipulati rispettivamente tra gli stati creditori, vale a dire i paesi dell'Eurogruppo, e tra Commissione, in quanto deputata al coordinamento dei prestiti, e governo greco. Venne inoltre negoziato con le autorità greche un programma di risanamento, o Memorandum of Understanding, contenente linee guida e riforme concrete da realizzare, elaborato dalla Commissione in collegamento con la BCE e il FMI, sul modello degli accordi utilizzati per i finanziamenti ai paesi non euro nel 2009¹⁴. Gli obblighi contenuti nel primo Memorandum appaiono molto vincolanti, poiché accanto a parametri macroeconomici da rispettare contengono specifiche misure e specifici tagli da adottare, elemento che caratterizzerà anche tutti i successivi provvedimenti di sostegno all'economia ellenica. Il pacchetto di misure così elaborato prevedeva un ammontare di aiuti complessivo di 110 miliardi di euro in tre anni, di cui 30 provenienti dallo Stand-by Arrangement con il FMI e 80 dall'accordo con i paesi dell'Euro zona, da ciascun paese secondo la sua quota di partecipazione al capitale della BCE. I due accordi, Loan Facility Agreement e Intercreditor Agreement, si collocano al di fuori del diritto dell'UE e rappresentano una novità, essendo accordi intergovernativi che stabiliscono una serie di prestiti bilaterali tra stati a tassi d'interesse vicini a quelli di mercato, coordinati dalla Commissione, e affiancati dai provvedimenti del FMI, sul cui modello saranno adottate successivamente le altre misure di assistenza finanziaria.

14 La negoziazione del programma di risanamento era stata prevista nella Dichiarazione adottata l'11 aprile 2010 dagli Stati Euro.

1.1.5 L'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM) e l'European Financial Stability Facility (EFSF)

Parallelamente agli accordi intergovernativi con il Regolamento 407/2010¹⁵ veniva istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria attraverso cui il Consiglio, su richiesta dello Stato membro e su proposta della Commissione, può deliberare la concessione di un prestito o di una linea di credito ad uno Stato membro. La base giuridica di tale meccanismo è l'art.122 TFUE per cui la sua attivazione è prevista nel caso in cui uno Stato “subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo” (art.1). Nel caso greco il dissesto economico è considerato “circostanza eccezionale” e nonostante la corresponsabilità dello stato greco nel provocarlo la norma si ritiene applicabile purché, accanto al principio di solidarietà, non venga meno il principio della responsabilità individuale dello stato, garantito ancora una volta dalla forte condizionalità presente nei criteri vincolanti stabiliti da Commissione e Banca Centrale e contenuti nel Memorandum of Understanding. In tal modo anche l'art.125 è rispettato, in quanto l'EFSM (European Financial Stabilization Mechanism) si limita a concedere assistenza finanziaria senza che gli altri Stati o l'UE si assumano direttamente la responsabilità dei debiti dello stato in difficoltà.

La dotazione di prestito dell'EFSM rientrando nel bilancio dell'Unione è, tuttavia, limitata a circa 60 miliardi di euro, una quota insufficiente per fronteggiare le dimensioni della crisi in atto, e per ovviare a tale limite ad esso è stato affiancato un secondo strumento multilaterale basato ancora una volta sull'art.122 TFUE e denominato EFSF (European Financial Stability Facility), istituito nel Consiglio ECOFIN del 7 giugno 2010¹⁶. Le due facilities opereranno congiuntamente, riuscendo così a fornire assistenza fino ad un massimo di 500 miliardi di euro, di cui 60 provenienti dall'EFSM e i restanti 440 dal nuovo fondo, cui gli Stati dell'Eurozona contribuiranno in base alla quota di sottoscrizione del capitale della BCE, modificata secondo una chiave di conversione fissata dall'accordo istitutivo dell'EFSF. Oltre ad

¹⁵ Regolamento (UE) n.407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria GU L 118 del 12/05/2010, pagg. 1–4.

¹⁶ Si veda EFSF Framework agreement consolidated version.

una dotazione di prestito maggiore quest'ultimo presenta una natura giuridica e tecnica differente, essendo una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese di durata triennale e dal punto di vista tecnico una Società veicolo speciale (*special purpose vehicle*). L'ESFS è un meccanismo sui generis, esterno e giuridicamente autonomo dai trattati che, nonostante l'ampio coinvolgimento della Commissione, resta essenzialmente un accordo intergovernativo come i numerosi presenti in ambito economico e monetario in tutta l'evoluzione del diritto UE¹⁷. L'EFSF rappresenta, inoltre, una forma di solidarietà rafforzata tra i paesi dell'Eurozona cui i fondi sono riservati, diversamente da quanto avviene con l'EFSM. Essi sono reperiti non dal capitale dell'UE ma attraverso l'emissione di bonds garantiti dai Paesi partecipanti in base alla quota di sottoscrizione del capitale della BCE e sono soggetti ad un criterio di stretta condizionalità, contenuto nel memorandum of understanding che le autorità dello stato richiedente negoziano con la Commissione, deputata all'attuazione del fondo e garante del suo buon funzionamento, la BCE e il FMI. Tale negoziato congiunto tra quella che in gergo giornalistico sarà definita “troika” era presente già nella prima tranche di prestiti erogata alla Grecia con il Loan Facility Agreement e permarrà nei successivi provvedimenti di sostegno finanziario, confermando ancora una volta quanto il mantenimento della stabilità finanziaria sia cruciale nell'acquis communautaire e quanto l'assistenza agli stati non virtuosi risponda sia al principio di solidarietà che alla salvaguardia delle economie nazionali troppo spesso anteposta all'interesse dell'Unione.

1.2 Il Meccanismo Europeo di Stabilità: genesi e funzionamento

1.2.1 I limiti delle facilities e la modifica all'art.136 TFUE

L'azione congiunta svolta da EFSM e EFSF ha avuto natura prettamente emergenziale, tanto che in gergo comunitario essi sono stati definiti con l'immaginifico

¹⁷ Esempi in tal senso sono la risoluzione del Consiglio europeo di Bruxelles del 1978 e l'Accordo di Basilea tra le banche centrali del 1979, si veda *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea* di A. VITERBO e R. CISOTTA, *Il diritto dell'Unione Europea*, IV (2010).

termine preso in prestito dall'informatica “*Firewalls*”¹⁸ e, una volta contenuti nel breve termine gli effetti della crisi, le istituzioni europee hanno orientato la loro attenzione verso la ricerca di un meccanismo più stabile e organico. Le due *facilities* hanno attenuato l'impatto della crisi sull'economia della Grecia, dell'Irlanda e del Portogallo¹⁹ ma, data la natura sistemica della crisi in atto, la necessità di un meccanismo fisso da potersi applicare in caso di necessità si è andata palesando sempre più. La base giuridica di tali meccanismi era, inoltre, piuttosto gracile²⁰ e facilmente discutibile essendo frutto, come si è in precedenza ricordato, di un'interpretazione estensiva dell'art.122 TFUE. Tali difficoltà erano percepite anche dalle agenzie di rating e dai mercati che, sensibili alle aspettative legate ad ogni ipotetico cambiamento, non sembravano percepire le due *facilities* come risolutorie della crisi del debito sovrano e non contribuivano così al suo effettivo superamento. Infine nel giugno 2011 i tenui miglioramenti che si stavano verificando in Grecia erano giunti ad una battuta d'arresto e ulteriori privatizzazioni e nuovi sacrifici alla popolazione vennero richiesti nello Statement by the Eurogroup del 20 giugno 2011, accanto all'istituzione di una task force per collaborare con il governo ellenico²¹.

Questo insieme di considerazioni ha condotto il Consiglio Europeo ad arginare gli effetti dilaganti della crisi mediante una modifica ai Trattati che consentisse l'istituzione di un meccanismo permanente di sostegno finanziario da poter attuare ogniqualvolta si fosse reso necessario. Il Consiglio Europeo nella decisione 2011/199

18 La definizione di *firewalls* è adottata da M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, I (2013).

19 Assistenza tramite l'EFSD e l'EFSD venne concessa a Irlanda e Portogallo rispettivamente nel 2011 con la firma dei rispettivi *Memoranda of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality e Loan Facility Agreements*, firmati dalla Commissione e dai governi. Si veda Decisione 2011/77/UE: Decisione di esecuzione del Consiglio, del 7 dicembre 2010, che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione GU L 30 del 04/02/2011, pagg. 34–39 e Decisione 2011/344/UE: Decisione di esecuzione del Consiglio, del 30 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo GU L 159 del 17/06/2011, pagg. 88–92.

20 Autorevole opinione circa la fragilità della base giuridica delle *facilities* espressa da M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, I (2013).

21 A tal proposito si veda A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, Il diritto dell'Unione Europea, II (2012).

del 25 marzo 2011²² decise di operare una modifica al TFUE, in particolare all'art.136 che disciplina le azioni dell'Unione volte al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria e di integrarlo con un terzo comma che prevedesse la possibilità per gli stati dell'Eurogruppo di “istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso”. L'erogazione dei finanziamenti attraverso tale meccanismo sarebbe comunque rimasta fermamente sottoposta ad una rigorosa condizionalità, come previsto dallo stesso articolo 136 e come ribadito dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza Pringle c. Irlanda, secondo cui “ [...] detti Stati membri non possono esimersi dal rispetto del diritto dell'Unione. La rigorosa condizionalità cui il meccanismo di stabilità subordina la concessione di assistenza finanziaria è diretta a garantire che, nel suo funzionamento, tale meccanismo rispetti il diritto dell'Unione.” Tale modifica al diritto dei trattati è avvenuta con procedura semplificata come previsto dall'art.48 comma 6 TUE sulle procedure di revisione dei trattati e, nel rispetto del suddetto articolo, si rivolge esplicitamente agli Stati membri, attribuendo ad essi, e non ad un'istituzione dell'Unione, la competenza ad istituire il meccanismo.

1.2.2 L'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)

Della competenza prevista dal modificato art.136.3 si sono avvalsi gli stati della zona Euro per redigere il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)²³, la cui prima versione disponente l'attivazione del meccanismo nel luglio 2013 è stata firmata l'11 luglio 2011, mentre veniva adottato un nuovo piano di aiuti per la

²²Decisione 2011/199/UE: Decisione del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro GU L 91 del 06/04/2011, pagg. 1–2.

²³ T/ESM 2012/it 1 TRATTATO CHE ISTITUISCE IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ TRA IL REGNO DEL BELGIO, LA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA LA REPUBBLICA DI ESTONIA, L'IRLANDA, LA REPUBBLICA ELLENICA, IL REGNO DI SPAGNA, LA REPUBBLICA FRANCESE, LA REPUBBLICA ITALIANA, LA REPUBBLICA DI CIPRO, IL GRANDUCATO DI LUSSEMBURGO, MALTA, IL REGNO DEI PAESI BASSI, LA REPUBBLICA D'AUSTRIA, LA REPUBBLICA PORTOGHESE, LA REPUBBLICA DI SLOVENIA, LA REPUBBLICA SLOVACCA E LA REPUBBLICA DI FINLANDIA

Grecia di circa 109 miliardi di euro²⁴. La versione definitiva è stata firmata il 2 febbraio 2012, tenendo conto delle osservazioni dei Capi di stato e di governo riuniti nel primo Eurosummit²⁵, per cui il MES presenta una maggiore flessibilità, ferma restando la condizionalità, e il collegamento al Trattato per la stabilità, il coordinamento e la governance (TSCG) c.d. Fiscal Compact, il cui testo era in via di definizione e che sarebbe stato firmato nei primi mesi del 2012. La possibilità di avvalersi dell'assistenza finanziaria offerta dal MES sarà sottoposta alla ratifica del TSCG e l'entrata in vigore del meccanismo stesso sarà anticipata di un anno, a luglio 2012, per fronteggiare al meglio la delicata situazione di crisi che coinvolge ormai, a fine 2011, Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia e Italia in primo luogo ma che non risparmia neanche gli stati più virtuosi e solidi dell'Unione.

Dal punto di vista della natura giuridica il Meccanismo Europeo di Stabilità è “un'istituzione finanziaria internazionale” (art.1), sottoposta al diritto internazionale e con sede a Lussemburgo, destinata a sostituire l'EFSM e l'EFSF nel fornire assistenza finanziaria alle parti contraenti in difficoltà. Ai sensi dell'art.3 del Trattato istitutivo, infatti, “L'obiettivo del MES è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi.”

24 Per approfondimenti in tal senso si rimanda a A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, Il diritto dell'Unione Europea, II (2012).

25 V vertici di capi di stato e di governo dei paesi euro, il primo si tenne nel 2008 su convocazione di Nicolas Sarkozy, allora Presidente del Consiglio, vennero poi formalizzati con l'*Eurosummit Statement* del 26 Ottobre 2011.

1.2.3 Struttura e modus operandi del MES

La dotazione complessiva del MES è pari a 700 miliardi di euro, capacità di finanziamento decisamente superiore a quella dei precedenti EFSM ed EFSM, e ciascuno degli Stati membri è tenuto a contribuire sottoscrivendo una quota di tale capitale sociale autorizzato secondo un modello di contribuzione basato sul modello di sottoscrizione del capitale della BCE da parte della banca centrale nazionale²⁶. Tali fondi sono raccolti, oltre che con le quote sottoscritte dagli stati, anche sui mercati dei capitali con l'emissione di strumenti finanziari o con accordi con terzi, incluso l'indebitamento sui mercati dei capitali con banche, istituzioni finanziarie o altri soggetti, con strumenti idonei alla gestione del rischio²⁷. Per quanto riguarda la *governance*, il MES è gestito da un Consiglio dei Governatori, composto dal ministro responsabile delle finanze di ciascuno stato e, in qualità di osservatori, dal Commissario europeo per gli affari economici e monetari, dal Presidente della BCE e dal presidente dell'Eurogruppo. Esso adotterà le decisioni di comune accordo, salvo casi di emergenza, con un Consiglio di amministrazione, formato da esperti in materia economico-finanziaria nominati dai governatori, e sotto la supervisione di un Direttore generale, nominato ancora una volta dal Consiglio dei governatori, che presiede le riunioni ed è capo del personale e rappresentante legale del MES. Il Consiglio dei governatori concentra, dunque, buona parte del potere decisionale nelle sue mani, non ultimo avvalendosi del potere di nomina degli altri due organi e assicura che il controllo effettivo del MES rimanga saldamente nelle mani dei governi nazionali.

Secondo quanto previsto dal Trattato istitutivo quattro sono gli strumenti attraverso cui il MES può fornire assistenza finanziaria, applicando in tutti i casi un tasso d'interesse che copra ed ecceda i costi operativi (art.20). L'art. 14 disciplina la concessione di assistenza finanziaria precauzionale tramite l'apertura di una linea di credito per il Paese beneficiario, i successivi artt.15 e 16 regolano rispettivamente l'assistenza finanziaria nella forma di ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie degli Stati membri e nella forma del più tradizionale prestito. Il MES può, inoltre,

²⁶ Il modello di contribuzione è specificato nel dettaglio nell'allegato I al Trattato istitutivo.

²⁷ Si veda a tal proposito l'art.21 del Trattato istitutivo, denominato "Operazioni di assunzione di prestiti".

acquistare titoli del debito pubblico emessi dallo Stato in difficoltà sia sul mercato primario (art.17) che sul mercato secondario (art.18), elemento peculiare visto il divieto per la BCE di effettuare operazioni sul mercato primario per evitare tendenze inflazionistiche. I cd. *buy-backs* sono finalizzati ad evitare il contagio finanziario dell'area euro e vengono effettuati sulla base di un'analisi della BCE che ne riconosca i presupposti attuativi, vale a dire circostanze eccezionali e rischio contagio.

Per ottenere sostegno, gli Stati membri del MES possono presentare domanda al Presidente del consiglio dei governatori, specificando lo strumento finanziario che si desidera venga applicato. La questione viene poi deferita alla Commissione che, di concerto con la BCE, valuta l'effettiva sussistenza di una situazione di rischio finanziario, le esigenze dello stato e la sostenibilità del debito pubblico. Tenendo conto di tale valutazione il consiglio dei governatori decide poi di comune accordo²⁸ se concedere o meno assistenza finanziaria e, in caso affermativo, affida alla Commissione, insieme alla BCE e al FMI il compito di negoziare con lo Stato beneficiario un memorandum d'intesa riportante le carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto, che è espressione della forte condizionalità cui è sottoposta l'erogazione del finanziamento. Come si è ricordato in precedenza tali memoranda contengono indicazioni afferenti alla politica economica dello Stato, sia linee generali e parametri da rispettare per mantenere in salute le finanze pubbliche, come quelli sul debito pubblico e sul rapporto debito/PIL, sia misure puntuali e precise che indicano al governo dello Stato beneficiario come pervenire a tali risultati, limitandone non di poco la discrezionalità e sottraendo tali misure al controllo democratico dei cittadini, nonostante essi sia proprio la popolazione a percepire gli effetti di tali politiche.

La stessa troika vigilerà poi sul rispetto della condizionalità economica da parte dello Stato, subordinando al buon esito dei controlli l'erogazione delle successive tranches di assistenza.

28 Inoltre è prevista una procedura d'urgenza qualora l'intempestività della decisione possa costituire una minaccia per la stabilità della zona euro, nel cui caso si può procedere ad una decisione con maggioranza qualificata dell'85%. Si veda a tal proposito A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, Il diritto dell'Unione Europea, IV (2010)

2 La “troika”, il Fiscal Compact e il caso Pringle

2.1 La “troika” e la politica di condizionalità

I provvedimenti di assistenza finanziaria agli Stati dell'Eurozona, Grecia in primis, in occasione della crisi del 2008 sono stati adottati di concerto da Commissione Europea, Banca Centrale Europea (BCE) e Fondo Monetario Internazionale. I tre attori sono stati definiti in gergo giornalistico *troika*, termine russo che designa in genere forme di triumvirato e che ben descrive l'azione congiunta di tale organismo informale di decisione e controllo. Commissione, BCE e FMI presiedono infatti al destino dello Stato ellenico e degli Stati membri in condizioni analoghe, tessendo la complessa tela di misure che ha definito le forme di sostegno finanziario e le rigorose riforme richieste per potervi accedere.

2.1.1 La Commissione

La funzione cruciale della Commissione si palesa già nei primi accordi di finanziamento alla Grecia, Intercreditor Agreement e Loan Facility Agreement, negoziati da essa con il governo greco ed è corroborata dal forte ruolo che essa assume nella definizione delle regole di condizionalità contenuta nei Memoranda of understanding, che nel caso della Greek Loan Facility sono tre¹⁸, nonché dall'intrusività delle stesse nelle scelte nazionali di politica economica e dal potere di controllo e di verifica del rispetto del programma di risanamento indispensabile per l'erogazione periodica delle *tranches* del prestito.

La Commissione, inoltre, valuta insieme alla BCE le necessità finanziarie degli Stati richiedenti assistenza tramite l'EFSM e le soluzioni ottimali che sono poi approvate dal Consiglio ed è incaricata della conclusione di un memorandum con lo Stato beneficiario (art.3)¹⁹. La definizione delle condizioni di politica economica cui è sottoposta la concessione delle risorse resta appannaggio della Commissione anche nel

18 Nello specifico essi sono il Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP), il Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (MoU) e il Technical Memorandum of Understanding, conclusi il 3 maggio 2010.

successivo EFSF ed è integrata dalla stesura di rapporti periodici sul rispetto di tali condizioni preliminarmente all'erogazione delle successive *tranches* di assistenza.

Nell'ambito del Meccanismo Europeo di Stabilità, infine, l'organo sovranazionale per eccellenza dell'edificio UE interviene nella procedura per la concessione del sostegno (art. 13)²⁰. Essa è chiamata a svolgere una valutazione, insieme a BCE e FMI, circa l'effettiva esistenza di un rischio per la stabilità dell'Eurozona, la sostenibilità del debito pubblico dello stato richiedente assistenza e le sue esigenze e necessità. Una volta che il consiglio dei governatori ha deciso di concedere sostegno allo stato richiedente, inoltre, spetta alla Commissione negoziare e poi firmare per conto del MES il memorandum con le autorità nazionali.

Emblema della forte condizionalità delle succitate forme di assistenza sono, dunque, i memoranda, “accordi frutto di negoziati tra lo Stato membro interessato e la troika, in virtù dei quali uno Stato membro s'impegna a svolgere una serie ben precisa di azioni in cambio di assistenza finanziaria”²¹, azioni spesso previste in maniera puntuale e precipua, quindi molto vincolante. Nonostante il prepotente ruolo da essi giocato nella definizione delle scelte economiche nazionali, la modalità di svolgimento dei negoziati non è di dominio pubblico e parimenti non è trasparente quanto lo Stato richiedente sia influente sull'esito dei negoziati²², elementi che molto hanno influito nella diffusione di visioni critiche della troika, del MES e dei suoi predecessori.

2.1.2 La Banca Centrale Europea

Altro attore fondamentale nel panorama europeo è la BCE che ha attuato nel maggio 2010 un programma temporaneo di acquisto di titoli di stato sul mercato secondario, oltre che di titoli emessi da soggetti privati sul mercato primario e

19 Si veda il citato Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria GU L 118 del 12/05/2010, pagg. 1–4.

20 Si veda il menzionato Trattato Istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità

21 Definizione proposta dal Parlamento Europeo ne PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO, Indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi (2013/2277(INI)), Commissione per i problemi economici e monetari

22 Ibidem

secondario, denominato Security Market Programme (SMP)²³. Esso vuole arginare la speculazione sui titoli del debito pubblico dei Paesi soffocati dal debito ed essere una boccata di ossigeno per degli stessi, fermo restando che gli stati debbano impegnarsi parallelamente e continuativamente a rendere le finanze pubbliche sostenibili.

L'obiettivo sotteso a tale scelta è la preservazione della stabilità dei prezzi nel medio periodo, raggiungibile attraverso la salvaguardia dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria, ostacolati dalle forti tensioni in alcuni segmenti di mercato e dall'eccessivo divario tra i tassi sui titoli del debito pubblico²⁴.

Poco più di un anno dopo il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di sostituire il SMP con un programma permanente dal contenuto analogo, denominato programma delle Operazioni Definitive Monetarie (ODM)²⁵ o Outright monetary transactions (OMT) che consente acquisti illimitati di titoli di debito a breve termine, con scadenza da uno a tre anni, sul mercato secondario per far fronte alle gravi distorsioni ivi presenti, dovute per lo più al timore degli investitori sulla scarsa tenuta dell'euro. L'obiettivo è ancora una volta evitare che le tensioni sul mercato dei titoli di stato causino un innalzamento eccessivo del tasso d'interesse sui titoli dei paesi in difficoltà, creando un circolo vizioso e aggravando la loro già precaria condizione.

Il Consiglio direttivo della BCE decide circa l'opportunità di avviare delle ODM e stabilisce la loro durata. Requisito indispensabile affinché uno stato possa beneficiarne è, però, che esso abbia già avviato un programma di assistenza finanziaria tramite il MES o l'EFSF e che sia dunque sottoposto ad idonei criteri di rigore finanziario.

L'adozione del SMP e delle ODM ha suscitato dubbi circa il rispetto del divieto di finanziamenti previsto dall'art. 123 TFUE che vieta l'acquisto diretto di titoli del debito pubblico alla BCE e alle banche nazionali ma che, trattandosi nei casi sopracitati

23 L'SMP venne stabilito con Decisione della Banca centrale europea, del 14 maggio 2010, che istituisce un programma per il mercato dei titoli finanziari (BCE/2010/5) GU L 124 del 20/05/2010, pagg. 8-9.

24 Tale disciplina è contenuta nella citata Decisione della Banca Centrale Europea.

25 Si veda DECISIONI ASSUNTE DAL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA BCE (IN AGGIUNTA A QUELLE CHE FISSANO I TASSI DI INTERESSE) Settembre 2012, pubblicato il 21 settembre 2012 e ECB Press Conference Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 6 September 2012

di acquisti sul mercato secondario, secondo l'opinione della BCE non risulta violato.²⁶ I due piani d'acquisto di titoli di stato, dunque, rientrerebbero nel mandato precipuo della BCE e nella sua funzione di garante della stabilità del sistema finanziario.

L'attivazione delle ODM è, tuttavia, emblematica del ruolo via via più influente assunto dalla BCE nella delicata situazione della crisi del 2008 e il legame di condizionalità con il MES esemplifica come vi sia una strettissima collaborazione e una certa complementarità tra l'operato della BCE e della neonata istituzione finanziaria, complementarità che assottiglia la linea di confine tra interventi di mera politica monetaria e di assistenza finanziaria²⁷.

2.1.3 Il Fondo Monetario Internazionale

La collaborazione tra Unione europea e Fondo Monetario Internazionale nella risoluzione della crisi del debito sovrano del 2008 è stata più stretta e capillare che mai e ha aperto scenari prima inesplorati per la formazione di un innovativo multi-regionalismo²⁸. Dal 2009 in poi si è andato, infatti, evolvendo un crescente coordinamento nell'attività di finanziamento degli stati dell'Unione Europea tra Unione e FMI, nato e sviluppatosi in via di prassi.

Il primo caso di coordinamento, sulle cui linee guida si è modellata la prassi, è stato il caso dell'Ungheria e dell'attivazione del Meccanismo di sostegno delle bilance dei pagamenti²⁹ in suo favore nel 2009. UE e FMI hanno si sono scambiati

²⁶Tale è l'opinione espressa dal Presidente della BCE Mario Draghi nella conferenza stampa tenutasi lo stesso 6 settembre 2012. Si veda *ECB Press Conference Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, Frankfurt am Main, 6 September 2012*

²⁷Sull'ultimo punto, inerente la sempre più stretta vicinanza tra misure di politica monetaria e assistenza finanziaria si veda F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, Il diritto dell'Unione Europea, II (2013).

²⁸Sulla definizione di multi-regionalismo come collaborazione tra organizzazioni multilaterali a carattere universale e organizzazioni regionali si rimanda a A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, Il Diritto dell'Unione Europea, II (2012).

²⁹Il meccanismo di sostegno finanziario a medio termine consente la concessione di prestiti agli Stati membri la cui moneta non è l'euro che si trovano in difficoltà per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti correnti o quella dei movimenti di capitali. Esso è istituito e regolato da: REGOLAMENTO

informazioni, hanno tenuto consultazioni regolari e si sono soprattutto accordati su delle condizioni comuni cui sottoporre la concessione dei finanziamenti e attraverso cui gestire la vigilanza sugli effettivi progressi compiuti dal governo ungherese.

Tali linee generali saranno riprodotte nel regolamento istitutivo dell'EFSM che obbliga inoltre gli Stati beneficiari che vogliano richiedere assistenza anche al FMI a consultare la Commissione, permettendo in tal modo ad essa di garantire la compatibilità delle condizioni di politica economica richieste dai due finanziatori. Nell'EFMF il coordinamento è ancor più a maglie strette, poiché si prevede la firma per lo stato richiedente assistenza di un solo memorandum negoziato dalla tripla Commissione, UE e FMI e nel Trattato MES il coinvolgimento del FMI è ampliato ulteriormente poiché, accanto alla stesura del memorandum, esso interviene anche nell'analisi della situazione finanziaria dello stato, nella scelta degli strumenti di sostegno ottimali e nel monitoraggio dell'attuazione del piano di risanamento ed è inoltre possibile per i rappresentanti del FMI partecipare come osservatori alle riunioni del Consiglio dei Governatori del MES.

2.2 Il “Fiscal Compact”

2.2.1 Dal Patto di Stabilità e Crescita al Fiscal Compact

Dal quadro delineato finora si evince come la stabilità finanziaria sia un asse portante dell'impalcatura giuridica dell'unione e come essa sia perseguita dai Trattati fondamentali e da tutti i successivi atti legislativi in materia economico-finanziaria. La medesima *ratio* è sottesa al Trattato di Stabilità, Coordinamento e Governance nell'Unione Economica e Monetaria (TSCG), designato anche con l'anglicismo *Fiscal Compact*, firmato il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri³⁰. Esso è sostanzialmente un patto di bilancio, che impone regole ferree e ineludibili agli Stati per mantenere fondamentali

(CE) N. 332/2002 DEL CONSIGLIO del 18 febbraio 2002 che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri, GU L 053, 23.2.2002, p.1. L'assistenza all'Ungheria venne concessa con la Decisione del Consiglio del 4 novembre 2008 relativa alla concessione del concorso reciproco all'Ungheria (2009/103/CE) in GUUE n.L 37 del 6 febbraio 2009

30 Dai 27 Stati membri che componevano l'UE nel 2012 sono esclusi Regno Unito e Repubblica Ceca, che non hanno firmato il Trattato.

economici stabili e favorire l'integrazione e l'armonizzazione delle politiche in materia economica ancora appannaggio della sovranità statale.

La previsione di tale tipo di disciplina è presente sin dal Trattato di Maastricht, che conteneva una serie di parametri economici cui gli stati dovevano necessariamente attenersi per procedere nel percorso di integrazione europea, ed è coerentemente proseguita con il Patto di Stabilità e Crescita³¹ firmato nel 1997 che ha introdotto ulteriori vincoli e controlli sulla politica di bilancio degli stati dell'Eurozona, stabilendo in particolare l'obbligo per gli stati la cui moneta è l'euro di continuare a rispettare i parametri di Maastricht relativi al bilancio³² e istituendo una particolare procedura d'infrazione denominata “procedura per deficit eccessivo” (PDE). Il PSC venne poi modificato e integrato a più riprese nel corso del tempo, in maniera più consistente con l'avvento della crisi del 2008, in occasione della quale vennero approvati due pacchetti di riforme, chiamati *Six-pack* e *Two-pack*.

Il *Six-pack*, approvato il 4 ottobre 2011, comprende sei atti legislativi, cinque regolamenti e una direttiva³³, che mirano ad affiancare alla disciplina fiscale già in vigore nel PSC degli strumenti di prevenzione e correzione degli squilibri di bilancio nazionali, orientati verso gli obiettivi del pareggio di bilancio e della riduzione del debito e che snelliscono e chiariscono altresì la procedura per disavanzi eccessivi,

31Regolamento (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 GU L 209 del 02/08/1997, pagg. 1–5 e Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi GU L 209 del 02/08/1997, pagg. 6–11 e relative modifiche.

32Si veda la nota n.2, cap.1

33Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 1–7; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 8–11; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche GU L 306 del 23/11/2011; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 25–32; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 , che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 33–40; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 , relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 41–47

l'irrogazione delle sanzioni e il monitoraggio sul debito. La parte preventiva prevede inoltre un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali e un sistema di sorveglianza multilaterale attraverso l'istituzione del semestre europeo, nell'ambito del quale saranno elaborate le linee guida per le politiche economiche nazionali e i programmi di stabilità e o convergenza, a seconda che essi siano rivolti a paesi euro o non euro.³⁴

Il successivo *Two-pack*, approvato il 23 novembre, rafforza tale quadro con l'introduzione di due ulteriori regolamenti³⁵, da applicarsi ai soli Stati euro, volti a disciplinare in maniera più specifica la vigilanza sulle finanze statali, nella forma ambivalente di sorveglianza rafforzata sulla gestione del deficit nei paesi in difficoltà o a rischio e di monitoraggio in via preventiva sui progetti di bilancio di tutta l'Eurozona, attraverso un calendario comune per l'approvazione dei bilanci che permette l'individuazione tempestiva di eventuali fattori di rischio e di squilibrio così da garantire una situazione finanziaria sostenibile in maniera costante e prevenire l'effetto contagio della crisi.

Al *Two-pack* farà poi seguito il cd. Patto Euro Plus, il cui precipuo obiettivo è il consolidamento dell'UEM attraverso un più stretto coordinamento delle politiche economiche nazionali e che, a differenza degli atti in precedenza analizzati, è atipico ma non estraneo rispetto al diritto dell'Unione³⁶, poiché è formalmente un accordo internazionale tra Stati sottoposto alle regole del diritto internazionale ma viene richiamato dai Capi di Stato e di Governo riuniti nell'Eurosummit dell'11 marzo 2011³⁷. Pur essendo lungimirante e dettagliato, il *Patto per l'euro che istituisce un*

³⁴Per approfondimenti in tal senso si veda A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, Il diritto dell'Unione Europea*, II (2012)

³⁵Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria GU L 140 del 27/05/2013, pagg. 1-10; Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro GU L 140 del 27/05/2013, pagg. 11-23.

³⁶Autorevole ed interessante opinione espressa da M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, I (2013).

coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza ha natura squisitamente politica e di dichiarazione di intenti, dunque non costituisce un vincolo per gli stati membri, pur ponendo delle interessanti premesse per l'adozione futura di provvedimenti che lo siano.

2.2.2 Le previsioni del Fiscal compact

Con l'aggravarsi della situazione finanziaria³⁸ nonostante l'adozione dei due pacchetti di riforme gli stati europei decidono di avviare un programma di riforma della disciplina di bilancio più audace e composito, che costituisce parimenti il punto di approdo del percorso evolutivo delle regole economico-finanziarie fin qui delineato e che si concretizza nel Trattato di Stabilità, Coordinamento e Governance.

L'obiettivo del TSCG è rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria e migliorare la governance della zona euro (art.1), obiettivo perseguito attraverso una serie di regole in materia che prendono il nome di “Patto di bilancio”(artt. 3-8) e che costituiscono il nucleo del trattato stesso. Il Titolo III prevede, infatti, che gli stati contraenti mantengano in pareggio o in avanzo la “posizione di bilancio della pubblica amministrazione”, dove con tale locuzione si intende un disavanzo strutturale che non superi lo 0,5% del PIL (art.3.1 lett. a e b), con deroghe ammesse solo in “circostanze eccezionali”(lett. c). Tale regola aurea del pareggio del bilancio generale dello stato deve essere introdotta nell'ordinamento giuridico nazionale entro un anno, per mezzo di disposizioni vincolanti e permanenti, possibilmente di rango costituzionale. (art. 3.2). Infine, il Fiscal Compact prevede un rafforzamento della procedura per disavanzi eccessivi, impegnando gli stati firmatari a sostenere le posizioni della Commissione in tale contesto, salvo che la maggioranza qualificata degli Stati dell'eurozona vi sia contraria.

³⁷Si veda l'Allegato 1 alle “Conclusioni dei Capi di Stato e di Governo della zona euro” dell'11 marzo 2011.

³⁸Nel maggio 2011, il Portogallo avanzava la sua prima richiesta di assistenza finanziaria tramite l'EFSM e l'EFSSF, concessa con 2011/344/UE: Decisione di esecuzione del Consiglio, del 30 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo GU L 159 del 17/06/2011, pagg. 88-92 e la Grecia avviava un ulteriore programma di privatizzazioni e politiche di austerità.

Il TSCG introduce, dunque, regole in grado di condizionare altamente la disciplina di bilancio degli stati dell'Unione, nonché le loro scelte di politica economica. La stringente condizionalità di cui esso è investito è ulteriormente rafforzata dal suo legame con il Meccanismo Europeo di Stabilità, di cui è contrappeso e contraccambio³⁹. Nei considerando del TSCG si legge, infatti, che l'accesso ai finanziamenti del MES sarà possibile solo per gli stati che lo abbiano preventivamente ratificato. La capacità giuridica e la forza vincolante dei considerando è dubbia ma essi costituiscono sicuramente un'ottima motivazione che gli stati finanziatori del MES potrebbero addurre per negare assistenza.⁴⁰

Gli elementi fin qui richiamati tracciano le linee guida di un quadro composito di accordi e provvedimenti altamente intrusivi e vincolanti che tangono ambiti della politica statale che hanno grandissimo impatto sui cittadini, pur essendo carenti di legittimazione democratica e in gran parte soggetti al metodo intergovernativo.

2.3 Le contestazioni giudiziarie al MES e il caso Pringle

La grande lacuna del controllo democratico è stata la principale causa delle riserve, dei dubbi e delle critiche spesso aspre che hanno accompagnato le varie fasi del processo di gestione della crisi greca e della crisi del debito sovrano in genere. I tre componenti della troika, che è stata finora la struttura di base per la negoziazione dei finanziamenti e per il riesame dell'attuazione dei programmi di aggiustamento economico, infatti, non sono eletti democraticamente e non hanno alcun tipo di *accountability* verso chi subisce le loro incisive decisioni.

I provvedimenti finora descritti, inoltre, si collocano al di fuori del quadro normativo dell'Unione Europea e questo elemento ha suscitato dubbi circa l'effettiva compatibilità dei nuovi provvedimenti con il precedente *acquis communautaire* e con le norme costituzionali nazionali. Sotto quest'ultimo profilo il primo e principale caso è stato quello del ricorso alla Corte Costituzionale Federale tedesca (Bundesverfassungsgericht – BverfG) che chiedeva una pronuncia sulla legittimità

³⁹ Tale locuzione, altamente immaginifica ed eloquente è utilizzata da L. S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, Il diritto dell'Unione Europea, 2(2012)

⁴⁰ Ibidem

del Trattato istitutivo del MES e del Fiscal Compact in via preventiva e che qualora fosse stato accolto avrebbe minato alle fondamenta l'insieme dei provvedimenti anticrisi adottati dall'UE. La Corte lo ha respinto il 12 settembre 2012, subordinando però la ratifica del Trattato MES al fatto che l'impegno finanziario della Germania non ecceda i termini concordati nel Trattato senza il consenso del *Bundestag*, competente per le scelte in materia fiscale e di bilancio.

2.3.1 Il caso Pringle

Il caso più significativo di contestazione all'iter che ha portato all'istituzione del MES è stato, però, il ricorso presentato ai giudici irlandesi dal parlamentare Thomas Pringle, secondo cui la modifica al TFUE mediante procedura semplificata, con cui si introduce la possibilità per gli Stati membri di istituire un meccanismo di stabilità che sarà attivato ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo complesso⁴¹ e che è la base giuridica su cui si è poi redatto il Trattato Istitutivo del MES, è illegittima poiché viola il sistema di competenze dell'Unione e secondo cui il MES stesso è incompatibile con alcune disposizioni dei Trattati.

La Corte Suprema Irlandese ha sollevato una questione pregiudiziale (ai sensi dell'art.267 TFUE) alla Corte di Giustizia che si è pronunciata in merito nella sentenza Pringle c. Irlanda del 27 novembre 2012⁴². Il rinvio pregiudiziale verteva su due punti. Il primo riguardava l'asserita illegittimità dell'uso della procedura semplificata di modifica dei Trattati prevista dall'art.48 TUE per modificare l'art.136 TUE, ritenuto tale in quanto l'adozione della procedura semplificata è prevista per la revisione delle politiche e azioni interne dell'UE e in quanto tramite essa non è possibile ampliare le competenze dell'UE, elemento che il ricorrente Pringle riteneva fosse invece presente

41 La modifica è stata adottata con procedura semplificata ai sensi dell'art. 48 TFUE. Attraverso la Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro GU L 91 del 06/04/2011, pagg. 1-2

42 Sentenza della Corte in seduta plenaria del 27 novembre 2012. Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland, Ireland e The Attorney General. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Supreme Court – Irlanda. Meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro - Decisione 2011/199/UE - Modifica dell'articolo 136 TFUE - Validità - Articolo 48, paragrafo 6, TUE - Procedura di revisione semplificata - Trattato MES - Politica economica e monetaria - Competenza degli Stati membri. Causa C-370/12.

nella modifica all'art.136. La Corte ha stabilito in merito che l'art.136 come modificato non “crea alcuna base giuridica che consenta all'Unione di avviare un'azione che non era possibile prima della modifica” (par.37 della sentenza). Esso, infatti, prevede la possibilità per gli Stati di istituire un meccanismo di stabilità e, pur coinvolgendo le istituzioni dell'UE, non conferisce loro alcuna competenza specifica, se non poteri strumentali e prodromici a quelli del nuovo organismo⁴³.

La seconda parte del rinvio chiedeva alla Corte se le disposizioni del Trattato che istituisce il MES fossero in contrasto con altre disposizioni dei Trattati. La Corte ha parimenti risposto in maniera negativa a tale questione con un giudizio molto articolato, di cui saranno riportati i punti salienti relativamente a quanto detto finora. Essa ha, innanzitutto, affermato che il riparto di competenze che vede la politica monetaria attribuita in via esclusiva all'Unione (art.3 TFUE) e la politica economica competenza di sostegno (Articoli 2, paragrafo 3, TFUE, 119 TFUE - 121 TFUE e 126 TFUE) non è stato alterato, essendo il MES non uno strumento di politica monetaria ma un elemento complementare del nuovo quadro normativo per il rafforzamento della governance economica dell'Unione e del coordinamento delle politiche economiche degli Stati.

L'obiettivo del MES non è, infatti, la stabilità dei prezzi, fine precipuo della politica monetaria, ma la stabilità della zona euro e la gestione delle crisi finanziarie. Esso inoltre non viola né l'art.123, che vieta scoperti di conto e in genere forme di facilitazione finanziarie da parte della BCE e delle banche centrali nazionali in favore degli organismi nazionali ma non si estende ad azioni di Stati membri in favore di altri Stati membri, né l'art.125 che, come ricordato in precedenza, non giunge a vietare qualsiasi forma di assistenza finanziaria, a patto che essa svolga un ruolo essenziale nella salvaguardia della stabilità della zona euro, che essa sia subordinata a rigorose condizioni di politica economica e che non vi sia assunzione diretta di responsabilità, tutti elementi contemplati nel Trattato istitutivo del MES che si rivela quindi in linea con quanto disposto dal TUE e dal TFUE. Infine la ratio dell'art.125 è fare in modo che gli Stati mantengano spontaneamente finanze pubbliche virtuose e bilanci in pareggio, attraverso il cd. *market-induced budgetary control*, per cui solo dei fondamentali

⁴³Tale spiegazione è data da M.P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, I (2013).

economici stabili garantiscono l'accesso al credito e tale finalità è preservata dalla forte condizionalità preliminare la concessione di assistenza finanziaria tramite il MES, cui lo stato si sottopone firmando il memorandum of understanding con Commissione e BCE.

La sentenza Pringle ha, dunque, legittimato ulteriormente il MES, fugando i dubbi sulla sua compatibilità con l'edificio giuridico UE e la Corte " [...] non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro."⁴⁴

⁴⁴Sentenza della Corte in seduta plenaria del 27 novembre 2012. Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland, Ireland e The Attorney General. Domanda di pronuncia pregiudiziale: Supreme Court – Irlanda. Meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro - Decisione 2011/199/UE - Modifica dell'articolo 136 TFUE - Validità - Articolo 48, paragrafo 6, TUE - Procedura di revisione semplificata - Trattato MES - Politica economica e monetaria - Competenza degli Stati membri. Causa C-370/12.

3 Governance economica, deficit democratico e prospettive future

3.1 La crisi (κρίσις) rivelatrice di questioni irrisolte

3.1.1 Deficit democratico

La crisi del 2008 è stata, dunque, per l'Unione Europea una vera e propria crisi nel senso etimologico del termine greco κρίσις che letteralmente vuol dire scelta o decisione. Essa ha evidenziato le debolezze della progressiva costruzione comunitaria che, nonostante gli encomiabili progressi sulla via dell'integrazione, non è apparsa del tutto preparata ad affrontare le sfide economiche che la crisi ha posto, probabilmente perché ancora troppo legata al metodo funzionalista impresso da uno dei suoi padri, Jean Monnet, e al ricordo dei risultati eccelsi che si ottennero tramite esso.

Le nuove sfide economiche poste dal caso greco hanno evidenziato l'esaurirsi della carica propulsiva di tale impostazione e hanno posto l'Unione davanti al grande bivio che vede da una parte il prosieguo dell'integrazione ad un livello più intenso, che coinvolga la dimensione politica, e dall'altro una tendenza alla stagnazione nel processo integrativo e alla prevalenza degli interessi nazionali sul volere condiviso.

Quale direzione stiano prendendo gli ormai 28 Stati membri non è facilmente deducibile, il percorso risolutivo della crisi del debito sovrano si sta rivelando lungo e accidentato e le recenti elezioni del Parlamento Europeo del 22-25 maggio 2014 hanno visto un'inequivocabile e preoccupante ascesa dei consensi dei partiti populistici ed euroscettici, che hanno toccato l'apice proprio in Francia⁴⁵, cuore ed anima dell'integrazione europea e parte di quel “motore franco-tedesco” che portò alla pacificazione di un'Europa ormai esausta e svingorata dai nazionalismi e alle firma del Trattato CECA.

Tale risultato è probabilmente l'espressione estremizzata di un diffuso e trasversale sentimento che accusa la mancanza di rappresentatività e il deficit

45 Il gruppo parlamentare euroscettico, Europe of freedom and democracy group, che comprende tra gli altri Lega Nord e l'UKIP di Nigel Farage, ha nel neo eletto parlamento ben 31 seggi, pari al 4,13% dei voti. Il Front National in Francia ha raggiunto il 24,95% dei voti su scala nazionale, contro il 6,3% del 2009 (fonte: Ministère de l'intérieur) e ad oggi non appartiene a nessun gruppo parlamentare.

democratico, superato con l'elezione diretta del Parlamento Europeo nel 1979 e con la procedura di codecisione e le altre innovazioni contenute nei trattati da Maastricht in poi ma ancora presente in ambito macroeconomico. Tale mancanza è ancor più manifesta nelle situazioni emergenziali degli ultimi anni, in cui il ruolo dei cittadini è stato marginale rispetto a quello giocato dai governi e da istituzioni, come il MES, la BCE e il FMI, lontane dai circuiti della democrazia rappresentativa e le reazioni di protesta dell'opinione pubblica non hanno tardato a farsi sentire, nei paesi sottoposti alle rigide condizioni dei memoranda in primo luogo ma parimenti nei cosiddetti paesi virtuosi, i cui cittadini non sempre si sono mostrati accondiscendenti verso la concessione di aiuti ai paesi in deficit.

Il *crisis management* illustrato nei precedenti capitoli ha visto complessivamente un potenziamento nel ruolo del Consiglio Europeo e dei governi nazionali o almeno di alcuni di essi, quello tedesco in primis⁴⁶, e parallelamente un drastico depotenziamento del ruolo già esile del Parlamento Europeo in materia di gestione delle dinamiche macroeconomiche. Si rileva, infatti, una forte riduzione nell'applicazione del metodo comunitario e la “conseguente invasiva riviviscenza del metodo intergovernativo”⁴⁷, particolarmente evidente nel *modus operandi* del MES⁴⁸, elemento che porta a riflettere e a chiedersi quanto nelle situazioni di difficoltà *l'esprit communautaire* sia effettivamente preminente sugli interessi nazionali e sulla primitiva logica del più forte.

Un importante *democratic gap*, dunque, soprattutto se si tiene conto di quanto le misure legate alla crisi siano invasive nella quotidianità dei cittadini europei proprio nella sfera economica, già duramente provata dalla crisi globale. In quest'ottica appare ragionevole l'esigenza di maggiore democraticità richiesta a gran voce all'Unione ed è altresì chiaro quanto sia semplice per le forze populiste fornire spiegazioni sommarie e convincenti sulle dinamiche di gestione della crisi e additare le istituzioni europee come fautrici ed emblemi dell'austerità e dei sacrifici richiesti alla popolazione.

46 Osservazione illustrata da G.M. RUOTOLO, La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale, Studi sull'integrazione europea, VII (2012)

47 Ibidem

48 Tale aspetto nella procedura decisionale del MES è sottolineata da F. DONATI, Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea, Il diritto dell'Unione europea II (2013)

3.1.2 Governance economica

La crisi ha, inoltre, prepotentemente ricordato quanto l'asimmetria tra politica economica e politica monetaria costituisca un tallone d'Achille per l'UEM. La ratio di tale diversa gestione si ritrova nell'ambivalente necessità di garantire da un lato la stabilità dei prezzi e il corretto funzionamento del mercato unico per mezzo di un'unica valuta e di un autorità tecnica *super partes* che vi vigili e dall'altro la legittimazione democratica sulle scelte di politica economica che hanno effetti redistributivi e incidono sullo stato sociale.

Sin dal Trattato di Maastricht si è comunque provveduto a stabilire un crescente coordinamento tra le politiche economiche nazionali attraverso misure di *soft law*⁴⁹ e strumenti di controllo preventivo, come la sorveglianza multilaterale (art.121 TFUE), e correttivo, come la procedura per disavanzi eccessivi (art.126 TFUE). Nel trend di progressivo incremento quantitativo e qualitativo della coordinazione, seguito molto lentamente dai successivi trattati⁵⁰, si inseriscono poi il Six-pack, il Two-pack e il Fiscal Compact, precedentemente trattati.

Tale impianto normativo non è ancora sufficiente ad un'idonea gestione delle crisi e l'esigenza di un rafforzamento della governance nell'eurozona è uno dei temi caldi del dibattito sul futuro dell'integrazione europea. Il punto cruciale che rende tale rafforzamento più complesso e difficoltoso da ottenere ma che ne costituirebbe poi la forza e l'autorevolezza, è che esso non può prescindere da un pari rafforzamento della sua legittimazione democratica e da un coinvolgimento di più ampio respiro del Parlamento Europeo e dei cittadini.

49 Il Trattato di Maastricht prevedeva l'adozione da parte del Consiglio di una raccomandazione contenente gli indirizzi di massima da seguire nelle politiche economiche degli Stati membri.

50 Autorevole opinione di F.DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, Il diritto dell'Unione europea II (2013)

3.2 Prospettive future

3.2.1 La strategia Europa 2020 e la “tabella di marcia per il completamento dell'Unione economica e monetaria”

Le linee guida per la gestione della crescita economica in Europa per il periodo compreso tra il 2010 e il 2020 sono contenute nella Strategia Europa 2020, proposta dalla Commissione nei primi mesi del 2010, che sostituirà la precedente Strategia di Lisbona. Proposito fondamentale a lungo termine della nuova strategia è la promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, con alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale mentre a breve termine essa si concentra sul fornire una “[..] risposta a un rapido deterioramento del contesto economico e sociale a seguito di una delle più gravi crisi finanziarie mondiali mai conosciute prima dall'Unione”⁵¹, accompagnando la fuoriuscita dalla crisi ad un generale rafforzamento economico dell'Unione e al superamento delle carenze strutturali. La strategia verte a tal proposito su cinque obiettivi, inerenti l'occupazione, l'investimento in ricerca e sviluppo, il cambiamento climatico e la sostenibilità energetica, l'istruzione e la lotta alla povertà e all'emarginazione sociale.

Per ciò che riguarda la *governance* economica la principale innovazione, nel più ampio quadro della Strategia Europa 2020, è stata l'introduzione di misure di coordinamento rafforzato delle politiche economiche nell'ambito del semestre europeo, per mezzo di cui si può evitare l'insorgenza di squilibri eccessivi e realizzare una più stretta collaborazione e un graduale cammino verso un approfondimento dell'integrazione europea.

Il Consiglio europeo il 5 dicembre 2012 ha approvato, inoltre, una relazione intitolata “Verso un'autentica unione economica e monetaria”⁵² che mira a consolidare l'UEM e a garantire benessere economico-sociale, stabilità e prosperità attraverso la

51 Dalla Relazione Generale del 2012 della Commissione

52 Relazione del Consiglio Europeo “Verso un'autentica unione economica e monetaria” del 5 dicembre 2012, in stretta collaborazione con: José Manuel BARROSO, Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, Presidente dell'Eurogruppo e Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea.

ridefinizione dei settori finanziario, fiscale, economico e politico, che sono alla base della strategia per la crescita. Le azioni fondamentali per tale realizzazione sono assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e spezzare il nesso tra banche e Stati, che tanto è stato determinante nella crisi del 2008, completare un quadro finanziario integrato e promuovere solide politiche strutturali e, elemento cruciale, migliorare la resilienza dell'UEM attraverso la creazione di una funzione di assorbimento degli shock a livello centrale.

3.2.2 L'unione bancaria e gli stability bonds

Il 5 dicembre 2012 è stata presentata, inoltre, la cd. “Relazione dei quattro presidenti” intitolata “Verso un'autentica unione economica e monetaria”⁵³ che mira a consolidare l'UEM e a garantire benessere economico-sociale, stabilità e prosperità attraverso la ridefinizione dei settori finanziario, fiscale, economico e politico, che sono alla base della strategia per la crescita.

Il documento riprende e arricchisce quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy nella prospettiva per il futuro dell'UEM del giugno 2012⁵⁴, in cui avanzava la proposta di un'unione bancaria, e quanto contenuto nelle proposte legislative della Commissione presentate in settembre, che auspicano l'istituzione di un Meccanismo di vigilanza unico (MVU) per il settore bancario con compiti di vigilanza specifici attribuiti alla BCE. Esso contiene una vera e propria “tabella di marcia” per la realizzazione dei quattro elementi costitutivi di un'autentica unione economica e monetaria, vale a dire un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica, legittimità e responsabilità democratiche e un quadro finanziario integrato, necessità particolarmente urgente data la vulnerabilità del settore bancario, che ha prodotto un circolo vizioso di debito bancario e debito sovrano, oltre

⁵³ Relazione del Consiglio Europeo “Verso un'autentica unione economica e monetaria” del 5 dicembre 2012, in stretta collaborazione con: José Manuel BARROSO, Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, Presidente dell'Eurogruppo e Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea.

⁵⁴ *VERSO UN'AUTENTICA UNIONE ECONOMICA E MONETARIA* Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, Bruxelles, 26 giugno 2012 EUCO 120/12 PRESSE 296 PR PCE 102

che per l'accentramento della sovranità monetaria e la stretta integrazione finanziaria presente nell'UE⁵⁵.

Nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 13/14 dicembre⁵⁶ viene ribadita tale esigenza e il Consiglio Ecofin raggiunge una posizione unanimemente condivisa in merito all'istituzione del MUV, accolta con favore dal Consiglio europeo che esorta altresì Consiglio, Commissione e Parlamento a legiferare in materia. L'esortazione viene accolta e concretizzata nell'ottobre 2013, quando viene adottato il Regolamento 1024/2013⁵⁷ istitutivo di un Meccanismo di vigilanza unico per gli enti creditizi dell'area dell'euro e, potenzialmente, degli altri Stati membri, con le autorità nazionali competenti dei quali la BCE può realizzare una cooperazione stretta ai sensi dell'art.7.⁵⁸

L'istituzione del MUV, “[...]al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all’interno dell’Unione e di ciascuno Stato membro[...]” (art.1), diventerà effettiva un anno dopo l'entrata in vigore del regolamento, quando la BCE assumerà appieno i compiti di vigilanza, e permette ad essa, tramite il Consiglio di vigilanza⁵⁹, di sottoporre a vigilanza diretta gli enti creditizi significativi⁶⁰ e di vigilare su tutti gli altri in cooperazione con le autorità nazionali competenti(ANC)⁶¹.

55Tali sono le ragioni su cui si concentra l'analisi della Commissione nella Relazione Generale del 2012

56Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 14 dicembre 2012 (OR. en), EUCO 205/12, CO EUR 19, CONCL 5

57 Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013 , che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi GU L 287 del 29/10/2013, pagg. 63–89

58Le procedure applicabili per l'instaurazione di una cooperazione stretta sono specificati nella seguente decisione della BCE: DECISION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 31 January 2014 on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5)

59La composizione e i compiti del Consiglio di vigilanza sono specificati all'art. 26 del citato Regolamento 1024/2013

60Per considerare un ente creditizio significativo si tiene conto di vari fattori, tra cui il valore delle attività locali, l'importanza per l'economia nazionale ed europea, la significatività delle attività svolte a livello transfrontaliero e il fatto che sia stata richiesta assistenza finanziaria pubblica nel quadro del MES o dell'EFSF.

61Per ANC si intende un'autorità designata come tale da uno Stato membro partecipante, a norma del Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 Testo rilevante ai fini del SEE GU L 176 del 27/06/2013, pagg. 1–337 e della Direttiva

Un ruolo rilevante è attribuito all'EBA (European Banking Authority) il cui compito precipuo nell'ambito del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)⁶² è migliorare il funzionamento del mercato interno assicurando una vigilanza e una regolamentazione appropriate, efficienti e armonizzate in Europa, in parallelo con la vigilanza sui singoli istituti finanziari, di cui sono incaricate le autorità nazionali o la BCE per gli stati aderenti al MUV⁶³. Ad essa è attribuito il compito di sviluppare un corpus unico di norme per i servizi finanziari valido per tutti gli Stati membri e di tenere sotto osservazione la sua applicazione poiché “L'attribuzione di compiti di vigilanza alla BCE nei confronti di enti creditizi di alcuni degli Stati membri non dovrebbe in alcun modo ostacolare il funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari.”⁶⁴

Il MVU rappresenta una pietra miliare nella realizzazione dell'unione bancaria che prevede, accanto ad esso, dei nuovi quadri integrati di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi. A tal proposito ad aprile 2014 sono stati approvati gli atti istitutivi del Meccanismo di risoluzione unico (SRM), che predispone mezzi e strumenti per far fronte alle crisi e al risanamento delle banche, del Fondo unico di risoluzione bancaria (SRF), finanziato dagli stessi istituti di credito, che svolge il ruolo di “paracadute finanziario”(backstop) per far sì che eventuali future crisi del sistema bancario pesino il meno possibile sui cittadini e sull'economia reale. e dei Sistemi di garanzia dei depositi (DGS)⁶⁵.

2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE Testo rilevante ai fini del SEE GU L 176 del 27/06/2013, pagg. 338–436

62Il SEVIF, sistema decentrato plurilivello di autorità microprudenziali e macroprudenziali con lo scopo di assicurare una vigilanza coerente e uniforme all'interno dell'UE, è composto, oltre che dall'EBA, dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM).

63L'EBA è stata istituita con Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione GU L 331 del 15/12/2010, pagg. 12–47

64Così si legge nel Regolamento n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013 GU L 287 del 29/10/2013, pagg. 5–14

L'unione bancaria prevede, dunque, un consistente incremento dei poteri attribuiti alla BCE e “Trasferire poteri dal livello nazionale deve andare di pari passo con la creazione di una responsabilità democratica a livello europeo”⁶⁶, a maggior ragione se si considera il ruolo di supervisore che la BCE andrà a ricoprire. Ancora una volta l'esigenza di legittimazione nell'ambito macroeconomico si manifesta ed è sostenuta con vigore dal Parlamento Europeo che ha negoziato con la BCE delle condizioni che rendano il suo operato più trasparente e democratico⁶⁷, in particolare l'approvazione del Parlamento della nomina di presidente e vicepresidente del Consiglio di vigilanza bancaria e del loro potenziale licenziamento, una rigorosa divisione del personale della Banca centrale europea tra politica monetaria e ruoli di vigilanza e il citato consolidamento dei poteri dell'Autorità bancaria europea (EBA), rispetto alla BCE, e della sua capacità di effettuare stress test e ottenere informazioni da banche e autorità di vigilanza nazionali. Infine, il PE riceverà un rapporto completo delle riunioni del Comitato di Supervisione, incluso un elenco commentato delle decisioni assunte e il Presidente del Comitato di Supervisione sarà inoltre tenuto a comparire regolarmente davanti al Parlamento.

Tale rafforzamento del profilo democratico del nuovo sistema, insieme alla significativa scelta di regolare il settore bancario, il più coinvolto nelle dinamiche che hanno condotto alla crisi finanziaria, nel senso di un approfondimento dell'integrazione e della rinuncia a prerogative nazionali trasferite all'autorità monetaria europea rappresenta un forte segnale di resistenza dell'UE alla crisi, di capacità di migliorare e rafforzare l'edificio comunitario ed è con ogni probabilità il primo passo sulla strada di una futura

65 Si veda Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance) GU L 173 del 12/06/2014, pagg. 190–348 e Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council

66Ciò è quanto dichiarato da Marianne Thyssen (PPE, BE), deputata responsabile insieme a Sven Giegold (Verdi/ALE, DE) dei due Regolamenti n. 1022/2013 e 1024/2013.

67Si veda *Declaration of the President of the European Parliament and of the President of the European Central Bank* Plenary Session Press release - Economic and monetary union 12-09-2013

e più profonda integrazione, intrapresa dall'UE a partire proprio dal bivio in cui l'ha crisi l'ha condotta.

La difficoltà degli stati più deboli di finanziare il proprio debito sul mercato a tassi convenienti ha, inoltre, portato la Commissione a valutare l'opportunità di introdurre i cosiddetti eurobond o stability bond⁶⁸, titoli di debito pubblico europeo destinati a sostituire del tutto o in parte le emissioni nazionali. Eliminare le differenze tra i rendimenti dei titoli pubblici dei vari stati allevierebbe le difficoltà economiche di buona parte di essi, migliorandone la competitività e la velocità di risposta alle sfide della crisi e ridurrebbe il rischio di nuove crisi del debito sovrano.

Gli stability bond, tuttavia, potrebbero avere un effetto deresponsabilizzante sugli stati e favorire il moral hazard e politiche di bilancio poco rigorose, che costituirebbero una ben più grave minaccia per la stabilità del continente⁶⁹. Corollario ed elemento propedeutico alla scelta sull'opportunità della loro emissione, dunque, è la necessità di scongiurare tale rischio, necessità che si può soddisfare solo attraverso un forte coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli stati che, a sua volta, non può prescindere da un parallelo rafforzamento della legittimazione democratica di tale tipo di regole, per le ragioni analizzate in precedenza.

Vi è, dunque, una profonda e imprescindibile interconnessione tra misure di stabilizzazione, governance economica e democraticità, che rappresenta il punto di partenza per la futura strutturazione dell'impalcatura normativa comunitaria. La crisi può essere per l'Unione un momento di riflessione e rinascita, di superamento delle fragilità strutturali e di costruzione di un edificio comunitario con fondamenta più solide e profonde.

68LIBRO VERDE sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond COM/2011/0818

69 Per approfondimenti in questo senso si veda F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, Il diritto dell'Unione europea II (2013)

Conclusione

La trattazione segue inizialmente un percorso storico, ripercorrendo le tappe fondamentali nell'adozione delle misure anticrisi, per poi concentrarsi sulle caratteristiche originali del Meccanismo Europeo di Stabilità in quanto provvedimento più recente e più compiuto.

L'analisi pone poi l'accento sulla forte condizionalità cui gli aiuti finanziari erogati dall'Unione sono sottoposti e sugli attori deputati alla sua attuazione, evidenziandone caratteristiche e limiti, in primo luogo la carenza di legittimità democratica, elemento essenziale per dare forza e autorevolezza a misure di politica economica fortemente intrusive nella vita dei cittadini europei.

Il superamento del deficit democratico è essenziale per l'ampliamento e l'approfondimento della *governance* economica europea, cuore pulsante del dibattito sul futuro dell'integrazione e cruciale strumento di gestione dell'economia sia nelle sue fasi fisiologiche che nei momenti patologici di crisi.

L'asimmetria tra politica economica e politica monetaria è una grande debolezza per l'Unione ed è acuita dal delicato momento di crisi che si è vissuto e si sta ancora in buona parte vivendo e il suo superamento non può prescindere da un coinvolgimento radicale e capillare dei cittadini, troppo spesso tenuti al di fuori dei circuiti decisionali negli ultimi anni.

La crisi ha altresì stimolato e rinvigorito la riflessione sulla bontà delle scelte compiute in Europa, e non solo, sulla scia della crescente deregolamentazione finanziaria sviluppatasi dagli anni '80 in poi. Essa ha determinato una crescita elefantiaca del settore finanziario rispetto all'economia reale, elemento che ha avuto un ruolo cruciale nello scoppio della crisi dei sub-prime nel 2008 e un'altrettanto cruciale funzione nella sua diffusione nel Vecchio Continente.

Il *credit crunch* ha avuto un effetto devastante sull'economia europea ma allo stesso tempo ne ha evidenziato fragilità e contraddizioni e, dopo le necessarie misure emergenziali per far fronte al suo pervasivo impatto, essa può svolgere una funzione di

maturazione e cambiamento, una funzione catartica, che stimoli l'avvicinamento a modelli economici più equilibrati, sostenibili e rispettosi del capitale naturale e umano.

Riferimenti Bibliografici

Monografia :

R.Adam, A.Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Seconda edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010

Riviste :

M. Megliani “*Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*” - Rivista di diritto del commercio internazionale n°1/2013, pp. 67-109.

A.Viterbo e R.Cisotta “*La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione Europea*” - Il diritto dell’Unione Europea n°4/ 2010, pp. 961-994.

L.S. Rossi “*Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’integrazione differenziata nell’UE*” - Il diritto dell’Unione Europea n°2/2012, pp. 293-309.

A.Viterbo e R.Cisotta “*La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*” - Il diritto dell’Unione Europea n°2/2012, pp. 325-368.

F.Donati “*Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*” - Il diritto dell’Unione Europea n°2/2013, pp.337-363.

F. Chaltiel “*Un conseil européen d’amorce de sortie de crise?*” - Revue de l’Union européenne n°557 Aprile 2013, p. 221.

P.Marchat “*Que penser de cette série ininterrompue de crises qui s’interpénètrent*” - Revue de l’Union européenne n°557 Aprile 2013, pp. 222-238.

F. Martucci “*FESF, MESF et MES la mise en place progressive d’un “pare -feu” pour la zone euro*” -Revue de l’Union européenne N°563 Dicembre 2012, pp. 664-671.

E.M. Marengi “*Il diritto ai tempi della crisi: la regolazione possibile*” - Rivista italiana di diritto pubblico comunitario n°1/2010, pp. 145-163.

- G.C. Pinelli “*Riflessioni sul momento costituzionale europeo a partire dalla crisi greca*” - Rivista italiana di diritto pubblico comunitario n°1/2011 pp. 304-321.
- R.Perez “*L’azione finanziaria europea nel tempo della crisi*” - Rivista italiana di diritto pubblico comunitario n°2/2011 pp. 1042-1055.
- M. P. Chiti “*La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra stati membri, le pubbliche amministrazioni*” - Rivista italiana di diritto pubblico comunitario n°1/2013 pp. 2-32.
- U. Draetta “*Quale futuro per l’Eurozona e l’Unione europea?*” - Studi sull’integrazione europea n°7/2012, pp. 23-32.
- G.M. Ruotolo “*La costituzione economica europea al tempo della crisi globale*” - Studi sull’integrazione europea n°7/2012, pp. 432-461.
- G. Psaroudakis “*Stare aids, Central Banks and the financial crisis*”- European company and financial law review (ECFR) n°2/2012, pp. 194-221.
- G.L.Tosato, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, Rivista online Affari Internazionali, 21/05/10.

Documentazione:

Relazioni generali della Commissione 2010/2011/2012/2013

Conclusioni del Consiglio Europeo del 7-8 Febbraio 2013

LIBRO VERDE sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond COM/2011/0818

Declaration of the President of the European Parliament and of the President of the European Central Bank Plenary Session Press release - Economic and monetary union 12-09-2013

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO, Indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro

oggetto di programmi (2013/2277(INI)), Commissione per i problemi economici e monetari.

Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 14 dicembre 2012 (OR. en), EUCO 205/12, CO EUR 19, CONCL 5

Relazione del Consiglio Europeo “Verso un'autentica unione economica e monetaria” del 5 dicembre 2012, in stretta collaborazione con: José Manuel BARROSO, Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, Presidente dell'Eurogruppo e Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea.

VERSO UN'AUTENTICA UNIONE ECONOMICA E MONETARIA Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, Bruxelles, 26 giugno 2012 EUCO 120/12 PRESSE 296 PR PCE 102

Normativa:

TUE e TFUE

Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità T/ESM 2012/it 1

EFSF Framework agreement consolidated version.

Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria T/SCG/it 1

Regolamento (CEE) n. 1969/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 che istituisce un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri GU L 178 del 08/07/1988 pagg. 1–4.

Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche GU L 209 del 02/08/1997, pagg. 1–5

Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi GU L 209 del 02/08/1997, pagg. 6–11 e relative modifiche.

Regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio del 18 febbraio 2002 che istituisce un meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri.

Regolamento (UE) n.407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria GU L 118 del 12/05/2010, pagg. 1–4.

Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 , che istituisce l’Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione GU L 331 del 15/12/2010, pagg. 12–47

Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 1–7;

Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 8–11;

Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche GU L 306 del 23/11/2011;

Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011 , sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 25–32;

Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 , che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 33–40;

Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 , sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria GU L 140 del 27/05/2013, pagg. 1-10;

Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 , sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro GU L 140 del 27/05/2013, pagg. 11–23.

Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 Testo rilevante ai fini del SEE GU L 176 del 27/06/2013, pagg. 1–337.

Regolamento n. 1022/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013 , recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), per quanto riguarda l'attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013 GU L 287 del 29/10/2013, pagg. 5–14

Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell' 8 novembre 2011 , relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri GU L 306 del 23/11/2011, pagg. 41–47

Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE Testo rilevante ai fini del SEE GU L 176 del 27/06/2013, pagg. 338–436

Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance) GU L 173 del 12/06/2014, pagg. 190–348

Decisione 2011/77/UE: Decisione di esecuzione del Consiglio, del 7 dicembre 2010 , che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione GU L 30 del 04/02/2011, pagg. 34–39 e Decisione 2011/344/UE: Decisione di esecuzione del Consiglio, del 30 maggio 2011 , sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo GU L 159 del 17/06/2011, pagg. 88–92.

Decisione 2011/199/UE: Decisione del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro GU L 91 del 06/04/2011, pagg. 1–2.

Banca Centrale Europea “Decisione concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo greco”

Giurisprudenza

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea causa C-370/12 Pringle (27 Novembre 2012)

Sent. BVerfGE 12 settembre 2012 TRIBUNALE FEDERALE COSTITUZIONALE
(Bundesverfassungsgericht)