



Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra Diritto dell'economia

LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA: UN'ANALISI DEL PASSATO, DEL
PRESENTE E DEL FUTURO DELL'EUROPA

RELATORE

Prof. Luigi Alla

CANDIDATO

Matr. 078502 Beatrice Chimenti

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

INDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUZIONE..... | 3 |
| CAPITOLO I: L'Integrazione Economica Europea Prima della Crisi..... | 5 |
| Premessa..... | 5 |
| 1.1) Le tappe dell'integrazione economica europea..... | 5 |
| 1.2) Il Mercato Unico..... | 7 |
| 1.2.1) <i>Il Sistema Monetario Europeo.....</i> | <i>10</i> |
| 1.3) L'Unione Economica e Monetaria..... | 12 |
| 1.3.1) <i>Le componenti dell'UEM.....</i> | <i>13</i> |
| 1.3.2) <i>Limiti e criticità: politica economica vs. politica monetaria.....</i> | <i>15</i> |
| 1.3.3) <i>Il Patto di Stabilità e Crescita.....</i> | <i>16</i> |
| CAPITOLO II: La Governance Economica Europea Dopo la Crisi..... | 19 |
| Premessa..... | 19 |
| 2.1) Ripensare la governance pubblica economica: politiche di bilancio e politiche | |
| di sostegno finanziario..... | 20 |
| 2.2) Politiche di bilancio e di coordinamento macroeconomico..... | 22 |
| 2.2.1) <i>Il Semestre Europeo.....</i> | <i>22</i> |
| 2.2.2) <i>Il Six-Pack e il Two-Pack.....</i> | <i>24</i> |
| 2.2.3) <i>Il Fiscal Compact.....</i> | <i>28</i> |
| 2.3) Politiche di sostegno finanziario..... | 31 |
| 2.3.1) <i>Il Meccanismo Europeo di Stabilità.....</i> | <i>31</i> |
| CAPITOLO III: La Riforma della Governance tra Conquiste ed Errori..... | 35 |
| Premessa..... | 35 |
| 3.1) La nuova governance: risultati raggiunti e mancati..... | 36 |
| 3.1.1) <i>I risultati raggiunti.....</i> | <i>36</i> |
| 3.1.2) <i>I risultati mancati: la supremazia intergovernativa.....</i> | <i>40</i> |
| 3.2) Osservazioni finali e prospettive future..... | 46 |
| CONCLUSIONI..... | 50 |
| ABSTRACT..... | 52 |

INTRODUZIONE

Con l'espressione *Governance economica europea*, si intende l'insieme di istituzioni, di procedure e di misure (legislative e non) a carattere europeo, volte al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in ambito prettamente economico, così come affermati nel preambolo e nell'art. 3 del TUE. Secondo cui:

1. Gli Stati membri sono “DECISI a conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie e ad istituire un' Unione economica e monetaria che comporti [...] una moneta unica e stabile”. (Preambolo TUE).
2. l'Unione “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”. (Art. 3 TUE).

Pertanto, essa rappresenta il principale strumento e fondamento giuridico di coordinamento e di armonizzazione delle politiche economiche dell'Unione Europea che, rispettando i principi di un'economia di mercato concorrenziale, libera e aperta, mira al progresso economico e sociale di tutti i suoi cittadini ¹.

Quando si parla di riforma del versante pubblico della *governance*, si deve fare riferimento a quelle modifiche delineate successivamente alla crisi del 2007-2008, che tentano di intervenire sui vizi della logica di integrazione funzionalista che ha condotto alla firma del Trattato di Maastricht: questo, non prevedendo ancora misure di soccorso per gli Stati membri in difficoltà, li lasciava completamente responsabili di se stessi e delle loro politiche. Ma la progressiva dissoluzione dello spazio finanziario, insieme al sempre crescente debito sovrano dei paesi membri, ha risvegliato nei vertici europei la consapevolezza di non poterli più lasciare agire da soli e di dover intervenire quanto prima per salvare tutto il sistema economico-istituzionale faticosamente costruito nell'arco di mezzo secolo.

Pertanto questa lenta involuzione europea, iniziata dal '92 e proseguita con la globalizzazione finanziaria, potrà essere salvata soltanto con un'ampia e netta riforma della *governance*². Non bastano più i tentativi di contenimento della libertà d'azione dei paesi aderenti all'Eurozona, stabiliti con il Patto di Stabilità e Crescita, ma è necessario adottare nuove misure di grande rilevanza istituzionale e politica per gestire la crisi nel presente (*crisis management*) e prevenirne

¹ Gli ambiti e le forme di tale coordinamento sono specificati negli art. 121, 126, 136, 138 del TFUE, ai quali si rimanda per maggiori approfondimenti: <http://www.isaonline.it/mag/UE-Funzionamento.html#parte6titolo2capo1>

² G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, Milano, CEDAM, 2017, p. 114-115.

altre nel futuro (*crisis prevention*)³. C'è bisogno di un'intensificazione del controllo europeo sui due versanti fino a quel momento rimasti fuori dall'ambito sovranazionale: le politiche economiche e le politiche di bilancio⁴.

Così, questo elaborato si pone l'obiettivo di studiare il versante pubblico della riforma da un punto di vista critico e propositivo, analizzando il percorso dell'integrazione europea nel passato, nel presente e nel futuro. Dall'istituzione del Mercato Unico ai giorni nostri, si potranno infatti porre in luce le maggiori conquiste e i maggiori vizi dell'assetto della *governance* economica europea.

Il primo capitolo si incentrerà su tutto ciò che è stato fatto prima dello scoppio della crisi: i primi passi verso l'integrazione economica, i primi esempi di risposte coordinate degli Stati alle difficoltà incontrate dopo il crollo di Bretton Woods, nonché i loro limiti.

Il secondo capitolo tratterà, invece, tutto ciò che è stato fatto in seguito allo scoppio della crisi. Si analizzeranno le risposte che l'UE sta tentando di offrire, oggi, per un maggiore controllo delle politiche degli Stati membri. Si entrerà nel dettaglio delle parti consistenti la riforma pubblica economica: in particolare, il rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza delle politiche macroeconomiche e di bilancio, rimaste fino a quel momento di competenza intergovernativa.

Il terzo capitolo, infine, cercherà di offrire spunti di riflessione e di critica sui risultati ottenuti, o meno, da tale riforma. Attraverso un'attenta analisi dei pro e dei contro avutisi negli ultimi anni, giungerà a definire le maggiori fragilità e debolezze della nuova *governance* economica, nonché a presentare ulteriori proposte e prospettive di rafforzamento per il futuro.

³ S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per l'Europa*, Bari, Laterza Editori, 2017, p. 58.

⁴ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit.

CAPITOLO I

L'INTEGRAZIONE ECONOMICA EUROPEA PRIMA DELLA CRISI:

la “neonata” governance e le prime difficoltà

Premessa

Nel corso degli anni '50, una volta giunta definitivamente al termine la Seconda Guerra Mondiale, i paesi dell'Europa occidentale hanno progressivamente perso la loro posizione di centralità e la loro condizione di “grandi potenze” fino a quel momento occupate nel mondo, per cederle al loro alleato oltreoceano. Il fatto di esser passati ad una posizione di “secondo rango”, ha fatto tuttavia scomparire i vecchi motivi di rivalità e crescere, di contro, gli elementi di affinità reciproca⁵.

Hanno tutti instaurato regimi parlamentari molto simili tra di loro e in tutti i paesi (tranne la più autonoma Gran Bretagna) è spiccata una personalità politica determinata nel conseguire e realizzare quanto prima l'ideale di cooperazione economica: dagli esponenti cattolici come De Gasperi, Adenauer o Schuman, ai socialisti Blum o Paul-Henri Spaak, si sono tutti dimostrati favorevoli al processo di integrazione.

Gli Stati, pertanto, in questi anni, si adoperano affinché possano costruire insieme una realtà unita, pacifica e prospera, lontana dagli orrori della lunga e sanguinosa guerra. Gli obiettivi comuni diventano principalmente due: da un lato si vuole creare un sistema di sicurezza efficace che possa assicurare e mantenere la pace su tutto il territorio, dall'altro, invece, si tenta di risollevarsi dalle ceneri l'economia fortemente instabile dei paesi sconfitti, specialmente della Germania, mirando, nel contempo, alla crescita di tutti gli altri membri. Mentre “sicurezza e stabilità” diventano, quindi, i due attributi chiave di un'Europa in graduale ricostruzione verso un futuro florido, “cooperazione ed *integrazione*”, prima economica e poi anche politica, ne diventano i due punti cardinali.

Così, dalla primitiva istituzione della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) nel 1951, all'attuale Unione economica e monetaria (UEM), si deve sempre tenere a mente e comprendere come l'esistenza di una *governance* economica funzionante, che permetta agli stati membri di coordinare le proprie politiche e di cooperare per la realizzazione di un'integrazione economica sempre più solidale e compatta, sia una caratteristica ed un obiettivo essenziale, primario ed indiscutibile dell'Unione Europea.

1.1) Le tappe dell'integrazione economica europea

⁵ A. Giardina, G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Nuovi Profili Storici dal 1900 a Oggi*, Roma-Bari, Laterza Editori, 2012.

Prima di poter parlare di “crisi”, di come si sia giunti ad essa e di cosa essa abbia comportato, nel nostro caso in Europa e sul funzionamento della sua *governance* economica pubblica, è opportuno soffermarsi un momento sui primi anni di integrazione economica europea.

Per riuscire, infatti, a comprendere e ad analizzare criticamente la riforma della *governance* dei nostri giorni, non si può prescindere dal ripercorrerne le origini.

Tutto il percorso di spinta all’integrazione, pensato nel lontano 1951, avviato nel 1958 ed in continua evoluzione ancora oggi, può essere suddiviso, nella fase pre-crisi, in due tappe fondamentali.

Nella prima (1958-1992) l’ordinamento comunitario rimane principalmente entro le pareti di formazione e realizzazione del Mercato Unico, che rappresenta l’elemento chiave per lo sviluppo successivo del commercio europeo, della competitività e delle politiche di coordinamento economico⁶. In questo primo macro-periodo la Costituzione economica europea rimane dominata dalla logica funzionalista e l’obiettivo primario risiede nel completamento di tutte e quattro le liberalizzazioni (vedi par. 1.2) che vedono, prima di potersi affermare definitivamente, e soprattutto per quanto riguarda il movimento di capitali, un alternarsi di momenti di stabilità e shock (ad es. il recupero della stabilità dei cambi dopo il crollo di Bretton Woods con l’introduzione dello SME). Nella seconda (1992-2007), l’Unione Europea compie un salto di qualità: delinea per la prima volta un percorso di creazione di un’unione, oltre che solo economica, anche monetaria. In questa seconda macro-fase assistiamo alla formazione di una Costituzione economica sempre più di stampo democratico-liberale, che focalizza la sua attenzione sulle politiche di bilancio (ad es. i criteri di convergenza e il PSC), sull’unione monetaria, sul completamento dell’integrazione economica e monetaria dell’Unione e sull’allargamento della competenza delle istituzioni europee a nuovi campi. È un momento particolarmente delicato per l’Europa che, se da un lato, con Maastricht, l’armonizzazione delle politiche monetarie e l’introduzione dell’euro ha compiuto una svolta epocale, avvicinando sempre di più i paesi membri tra di loro e facendoli sentire veramente “europei”, dall’altro ha portato con sé numerosi rischi, critiche e non poche difficoltà: il sistema è apparso “viziato di un eccessivo tecnicismo, dovendo affidare decisioni delicatissime a organismi comunitari poco conosciuti dalla massa dei cittadini e da essi poco controllabili”⁷.

Rimanevano, insomma, ancora in piedi alcuni vizi e limiti di fondo della logica funzionalista e del vecchio assetto comunitario, con cui i vertici europei dovevano fare conti.

⁶ M. Egan, *The Single Market* in M. Cini e N.P.S. Borragàn, *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁷ A. Giardina, G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Nuovi Profili Storici dal 1900 a Oggi*, cit., p. 966.

Dall'altro lato, anche lo scenario economico internazionale non aiutava: sono questi infatti gli anni in cui la globalizzazione finanziaria⁸ si è evoluta e gonfiata sempre di più all'interno di in una realtà profondamente distante dall'economia reale. Il settore borsistico e quello bancario si stanno trasformando radicalmente in mercati senza più confini, dove gli ingranaggi ruotano apparentemente senza interruzione, ma che sono inevitabilmente destinati ad incepparsi. Ben presto negli Stati Uniti inizia il declino, che non esita a diffondersi a macchia d'olio in tutto il resto del mondo.

Dal 2007 in poi, dallo scoppio della bolla dei mutui *subprime*, è infatti forse il caso di parlare di *dis-integrazione* europea, di un'altra fase della *governance* economica che affronteremo nel prossimo capitolo e di fronte alla quale le istituzioni europee non sono rimaste inermi.

Andando con ordine, concentriamoci ora sulla prima fase di origine ed evoluzione della *governance* europea: il substrato del Mercato Unico.

1.2) Il Mercato Unico

Le origini dell'integrazione europea risalgono al lontano 1951, quando, a Parigi, in accoglimento della proposta del ministro degli Esteri francese Robert Schuman, sei Stati giungono alla firma del Trattato istitutivo della CECA, da considerarsi l'atto primigenio della neonata Comunità europea⁹. Quegli stessi sei Stati firmatari poi, quattro anni dopo, prendono parte alla Conferenza di Messina, dove viene avviata la vera e propria unificazione economica, che possa procedere alla graduale eliminazione delle barriere commerciali.

Così, sulla base del Rapporto Spaak, nel 1957 i Trattati di Roma istituiscono la Comunità economica europea (CEE) con l'obiettivo primario di formare un mercato comune di “coordinamento delle attività economiche, mantenimento della stabilità e dello sviluppo economico, miglioramento degli standard di vita”¹⁰, attraverso la costruzione, prima, di un'area di libero scambio per eliminare i dazi tra membri e, poi, di un'unione doganale valida anche per i paesi al di fuori dell'UE (introduzione della tariffa doganale comune – TDC).

La trasformazione della Comunità nella realizzazione di un mercato comune è stato quindi un processo lungo e faticoso, durato dai dodici ai quindici anni, che ha coinvolto inizialmente solo la liberalizzazione delle merci: la rimozione delle barriere commerciali si è focalizzata inizialmente

⁸ G. Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, Milano, CEDAM, 2011.

⁹ Si poneva l'obiettivo di cooperazione economica e costruzione della pace, attraverso la liberalizzazione della circolazione e la creazione di un mercato comune dei prodotti cargo-siderurgici. U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 2016.

¹⁰ M. Egan, *The Single Market* in M. Cini e N.P.S. Borragà, *European Union Politics*, cit.

sull'abbattimento delle tariffe interne e delle restrizioni quantitative e, successivamente, sull'apertura alla libera concorrenza e all'investimento pan-europeo, attraverso l'abolizione delle barriere non tariffarie. Queste, infatti, sfavorendo le importazioni, rafforzano gli interessi nazionali a discapito degli scambi intra-comunitari¹¹. Così, attraverso lo smantellamento delle quote, dei sussidi, delle restrizioni volontarie all'esportazione e di misure come le regolamentazioni, le norme nazionali sui prodotti, o le pratiche di licenza¹², si sono formate grandi e numerose imprese multinazionali "pro-integrazione", in grado di competere abilmente con le già consolidate imprese statunitensi.

È normale, infatti, che in un periodo di forte instabilità internazionale (a seguito della dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro (vedi par. 1.3) e delle crisi petrolifere del 1973/79¹³), l'Europa, ancora fortemente "dipendente" dagli standard economici della potenza egemone oltreoceano, abbia sentito il bisogno di rinforzare i rapporti economici tra membri.

In sostanza, quindi, l'unione doganale dei primi decenni di vita della Comunità ha comportato la fissazione di una tariffa comune (TDC) per permettere alle merci importate dalla comune frontiera commerciale o prodotte al suo interno, di circolare liberamente tra gli Stati¹⁴.

È importante ricordare, a tal proposito, l'introduzione del principio del mutuo riconoscimento¹⁵. Esso ha segnato il primo passo verso la trasformazione della Costituzione economica europea di tipo agnostico e funzionalista, in una di stampo democratico-liberale: di *armonizzazione* del mercato, di affermazione della libera circolazione, di libero accesso al mercato, di tutela delle tradizioni legislative e culturali dei singoli paesi. Esso, infatti, facendo sì che ciascuno Stato riconosca reciprocamente e in maniera equivalente normative tecniche di interesse generale per i membri, riduce quegli ostacoli creati dalle normative nazionali e crea un "terreno di gioco" paritario, in grado di allontanare i rischi di *dumping* sociale, di *race to the bottom*¹⁶ e, quindi, di

¹¹ G. Vitali, *L'integrazione economica europea: Area Libero Scambio, Unione Doganale, Mercato Unico, Unione Monetaria*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2016.

¹² M. Egan, *Constructing a European Market: Standards, Regulation and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

¹³ Il "miracolo economico" degli anni '60 ha radicato nella mentalità comune la convinzione di una crescita inarrestabile dell'economia mondiale, ben presto interrotta all'inizio degli anni '70 dal succedersi di più fattori: la sospensione del *gold exchange standard*, la crisi di sovrapproduzione negli USA e le due crisi energetiche del 73/79. Con queste ultime, ci si riferisce al forte calo di produzione del petrolio e al suo conseguente brusco aumento del prezzo (-> aumento inflazione) verificatosi, in un caso, a seguito della sospensione delle forniture di greggio ai paesi Occidentali da parte dell'OPEC; nell'altro, a seguito della rivoluzione iraniana. Per approfondimenti, vedi M. Lepratti, *La Crisi che Ruppe il Novecento (1973-1979). Il Racconto e i Modelli*, Historia Ludends, 2013; G. Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, cit.

¹⁴ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit.

¹⁵ Prevede l'obbligo di accettazione, da parte di ogni Stato membro, dei prodotti legalmente fabbricati e commercializzati in un altro Stato membro, senza che debbano necessariamente rispettare le prescrizioni normative e gli standard dello Stato importatore. Vocabolario, Treccani.

¹⁶ Per *dumping* sociale, si intende la pratica di certe multinazionali di localizzare la propria attività in aree in cui possono beneficiare di disposizioni meno restrittive; per *race to the bottom* si intende la tendenza degli Stati a ridurre

competitività intra-comunitaria. Il mutuo riconoscimento, affermato nel '79 per la libera circolazione delle merci, verrà poi esteso ai settori dei servizi, del lavoro e del capitale¹⁷.

La *governance* economica della fine degli anni '60, dunque, vede un Mercato Interno ancora in via di completamento, ancora nella sua fase embrionale.

Con il passare del tempo, tuttavia, gli obiettivi della Comunità diventano sempre più ambiziosi e sono diretti ad affermare, quanto prima, le altre tre libertà fondamentali: servizi, lavoro e capitali. La prima libertà si riferisce, nella sostanza, alla nota iniziativa economica privata. All'interno delle disposizioni del Trattato non compaiono tuttavia ancora dettagli su "cosa" effettivamente le istituzioni intendano liberalizzare¹⁸; la seconda riguarda l'eliminazione delle restrizioni alla mobilità del lavoro; mentre la terza, la libertà di investimento che permetta al capitale di circolare nelle aree maggiormente produttive¹⁹.

Quest'ultima ha rappresentato uno dei maggiori ostacoli per la vera e propria instaurazione del Mercato Unico e può considerarsi parte dell'ordinamento europeo solo a partire dall'adozione dell'Atto Unico Europeo nel 1986, e dal superamento della fase di blocco degli anni '70, segnata dalla crisi del sistema internazionale dei cambi fissi degli accordi di Bretton Woods.

Se nel 1957, infatti, il Trattato di Roma prevedeva di arrivare alla liberalizzazione dei movimenti di capitale solo dopo aver precedentemente coordinato le politiche di bilancio degli Stati membri (logica funzionalista), dato il forte timore di questi di un imminente squilibrio dei loro bilanci, dal 1986 in poi, si ha un'inversione di tendenza: prima la liberalizzazione, poi il coordinamento economico e di bilancio²⁰.

La libera circolazione dei movimenti di capitale è da ritenersi, quindi, l'epicentro di tutta una serie di eventi che, di lì a quella parte, hanno segnato e cambiato il modo di pensare e governare dell'Europa e del mondo. E' da quando i paesi si sono concentrati più a scambiare denaro che a scambiare merci, infatti, che si è avviato quel processo di globalizzazione finanziaria oggi inarrestabile, pericoloso e sempre più distante dal "mondo reale"; è da quando la produzione di denaro anticipa quella commerciale, che si è entrati definitivamente nello spettro delle crisi economico-finanziarie del XXI secolo, da dover abilmente gestire attraverso un sempre più efficiente sistema economico-istituzionale (*governance*).

le loro misure domestiche per attrarre l'investimento diretto estero (IDE). Rischi che vengono scongiurati con il m.r. Edizione Giuridiche *Simone*, Dizionari Online; M. Egan, *The Single Market*, cit.

¹⁷ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit, p. 120.

¹⁸ J. Pelkmans, D. Hanf e M. Chang, *The EU Internal Market in Comparative Perspective, Economic, Political and Legal Analyses, Vol. 8*, Berlin, Peter Lang Publishers, 2008.

¹⁹ M. Egan, *The Single Market*, in M. Cini e N.P.S. Borragàn (a cura di), *European Union Politics*, cit.

²⁰ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit.

L'AUE così, basandosi su un metodo che prevede prima la liberalizzazione dei capitali e dei servizi finanziari e, poi, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, ha sostituito alla vecchia impostazione funzionalista di contenimento della spesa pubblica, l'automatismo della convergenza obbligata delle politiche economiche, innescato dal rischio di fuga dei capitali verso piazze finanziarie più redditizie e dalla ricerca della stabilità²¹.

Sulla base del Rapporto Cecchini²² del 1988 e del Rapporto Delors²³ del 1989, si comprende comunque come la creazione del *Single Market* abbia arrecato benefici alla Comunità sia a livello micro che macroeconomico, dimostrati dall'aumento del 4,5% del prodotto interno lordo, da una diminuzione dei prezzi del 6%, da un incremento permanente della crescita annua del Pil compreso tra lo 0,2% e lo 0,9%, e dalla creazione di due milioni di nuovi posti di lavoro²⁴.

Essa ha tracciato la strada per l'istituzione dell'Unione economica e monetaria che passasse attraverso tre fasi: la liberalizzazione del mercato dei capitali; i criteri di convergenza; la creazione di un Sistema europeo delle banche centrali e della Banca Centrale Europea.

Pertanto, mentre i primi anni di costruzione del Mercato Unico (1958-1970), nonostante la liberalizzazione delle merci e, in parte, dei servizi e del lavoro, hanno dimostrato una debolezza del coordinamento delle politiche di bilancio nel processo di integrazione, considerato il forte ruolo giocato dagli Stati nazionali (metodo intergovernativo) nella liberalizzazione del movimento dei capitali; la seconda fase (1970-1980), in corrispondenza della crisi del *gold exchange standard*²⁵, ha risvegliato la consapevolezza dei vertici europei di dover recuperare la stabilità nei cambi tra le monete comunitarie, ormai minata dal crollo del precedente sistema ruotante attorno al dollaro, per realizzare e consolidare lo stesso mercato comune delle merci.

1.2.1) Il Sistema Monetario Europeo

Durante gli anni '60, il sistema monetario internazionale istituito a Bretton Woods ha cominciato a registrare le prime battute d'arresto allorché, in concomitanza con la guerra in Vietnam e con l'aumento dell'indebitamento americano, il governo statunitense ha pensato bene di sopperire al suo crescente disavanzo commerciale, invece che con politiche di aggiustamento restrittive come gli

²¹ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit., p. 124

²² Dal nome dell'economista perugino Paolo Cecchini, direttore aggiunto per il mercato interno e gli affari industriali.

²³ Dal nome del politico ed economista francese Jacques Delors, ministro e presidente della Commissione europea.

²⁴ E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, Torino, Giappichelli Editore, 2015, p. 289.

²⁵ Sistema monetario a cambio aureo, quale sistema internazionale a cambi fissi, secondo cui il valore della moneta di ogni paese dipendeva dalla quotazione dell'oro, che svolgeva quindi una funzione di *ancora* del sistema monetario. Tuttavia, solo il dollaro statunitense era direttamente convertibile in oro e, quindi, era quest'ultimo a garantire la stabilità monetaria.

altri paesi, con delle politiche monetarie espansive e accomodanti, di finanziamento della spesa pubblica, che hanno fatto aumentare le richieste di convertibilità in oro, non più in grado di essere assicurate dalla *Federal Reserve* (Fed).

Le scelte degli Stati Uniti hanno dimostrato, infatti, la forte asimmetria e debolezza del sistema di convertibilità che ha cessato di esistere nell'agosto del '71, aprendo la strada ad una nuova fase di flessibilità dei cambi che ha accresciuto il rischio di squilibri interni e aggravato il rischio di cambio²⁶ sugli operatori commerciali in Europa e nel mondo²⁷.

Pertanto, l'instabilità valutaria degli anni '70, ha portato molte economie a cercare di stabilizzare nuovamente le proprie valute sui mercati internazionali, instaurando nuovi regimi di cambio fisso. In Europa il primo esempio di questo tipo è stato il *Serpente Monetario* del 1972: esso, cessato di esistere appena un anno dopo la sua nascita, stabiliva una modalità stabile del +/- 5% di oscillazione delle monete europee rispetto al dollaro, per cercare di mantenere la parità.

Un seconda e apparentemente più risolutiva soluzione, è stata invece istituita nel 1978, quando le istituzioni hanno dato vita al *Sistema Monetario Europeo* (SME). Entrato in vigore nel '79, esso è stato formalmente inserito nei Trattati di Roma nel 1987, con l'AUE.

La conquista più importante dello SME, è stata indubbiamente la creazione degli *accordi europei di cambio – aec*, (*exchange rate mechanism- erm*), quale sistema di tassi di cambio fissi, ma aggiustabili. Esso “prevedeva che fossero fissate delle *parità centrali* delle valute nazionali rispetto all'*unità monetaria europea (ecu)*²⁸, attorno alle quali potevano oscillare i cambi di mercato”²⁹.

L'*ecu* è stata una moneta sintetica, virtuale, introdotta dal Consiglio Europeo nel '78 e nata principalmente come una unità di conto per la stesura del budget interno della Comunità europea: ogni Banca Centrale Nazionale era tenuta a rientrare e a mantenere l'equilibrio rispetto ad essa. Successivamente, essa è divenuta sempre più simile ad una vera e propria valuta, essendo stata usata, per esempio, per depositi bancari e per *traveler's cheque*³⁰, ma non è stata mai effettivamente coniata.

In sostanza, *L'exchange rate mechanism*, constava di due *elementi di flessibilità* che rendevano lo SME un sistema di cambi quasi fissi:

- il primo prevedeva che la maggior parte dei cambi di mercato non potesse fluttuare più del

²⁶ Secondo le teorie AVO, L'ELIMINAZIONE del rischio di cambio è uno dei benefici fondamentali dell'unione monetaria.

²⁷ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit.

²⁸ Unità virtuale funzionante come paniere di valute, il cui valore era dato da una media ponderata di tutti i cambi rispetto al valore di riferimento.

²⁹ E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, cit., p. 293.

³⁰ Particolare tipologia di assegni che permette al turista di avere con sé il denaro che desidera, senza il timore di perdere i soldi o di essere derubato. Si acquista presso le banche o gli uffici finanziari emittenti.

+/- 2,25% dalla parità centrale, mentre la banda di oscillazione per quei paesi bisognosi di un più ampio margine di manovra (come la lira italiana) era fissata al +/- 6% dalla parità.

- il secondo (in realtà mai attuato) affermava che, se i cambi di mercato minacciassero di oltrepassare la banda di oscillazione, le banche centrali sarebbero intervenute comprando o vendendo valute; e che, se gli interventi sui cambi risultassero inefficaci, il Consiglio europeo avrebbe riallineato la parità³¹.

Nelle prime fasi di vita del Sistema Monetario europeo, non tutti i paesi facevano immediatamente parte dell'accordo di cambio (erm): il Regno Unito, nonostante la sua valuta fosse parte dell'*unità monetaria europea (ecu)*, non partecipava all'erm fino al 1991. Inoltre, appena un anno dopo, il 16 Settembre 1992 (*Black Wednesday*), la sterlina fu costretta ad uscirne, provocando un periodo di vendita della valuta nei mercati finanziari, che il governo non era in grado di fermare³².

L'*accordo di cambio*, infatti, ci metterà del tempo prima di stabilizzarsi del tutto e riuscire ad avere successo: i primi quattro anni, dal 1979 al 1983, sono stati anni di formazione e di apprendimento; e solo nel periodo intermedio, dal 1983 al 1987, le valute si sono stabilizzate, fino a far diventare l'*accordo* uno dei simboli principali del successo dell'integrazione Europea.

Nel corso degli anni '80, poi, il marco tedesco è diventato definitivamente l'*ancora*, il punto di riferimento di un sistema monetario ormai seguace sempre più delle decisioni della Banca centrale di Germania (*Bundesbank*).

Il Sistema Monetario Europeo e il successivo Atto Unico, quindi, realizzeranno concretamente ed ufficialmente il tanto ambito Mercato Unico, consistente nel completamento della liberalizzazione dei movimenti e dei servizi finanziari.

Essi genereranno una concorrenza tale nel mercato dei capitali, da vincolare sempre di più le politiche degli Stati alla tutela del risparmio e al rispetto dei macroequilibri finanziari interni³³.

1.3) L'Unione Economica e Monetaria

La seconda macro-fase citata poc'anzi (v. Par. 1.1) prende inizio nel 1992, in concomitanza con la firma del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

In questo periodo, il Sistema Monetario Europeo si è inceppato ed è entrato in crisi, a causa dei conflitti tra paesi partecipanti sul tipo di politica monetaria da perseguire. Conflitti che hanno

³¹ A. Verdun, *Economic and Monetary Union*, in M. Cini e N.P.S. Borragàn (a cura di), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013; e E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, cit.

³² A. Verdun, *Economic and Monetary Union*, cit., p. 299

³³ G. Di Gaspare, *Diritto dell'Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit., p. 115

portato, a seguito della politica fiscale espansiva perseguita dalla Germania, ad optare per una politica economica di rialzo dei tassi di interesse e di rinuncia del cambio fisso (previsto dal Trattato), che ha finito per minare le valute più deboli (come la lira, costretta ad uscire dallo SME). L'aumento degli attacchi speculativi ha quindi portato il Consiglio europeo, nel 1993, ad allargare la *banda di oscillazione* al $\pm 15\%$ per tutte le valute dello SME. Questa decisione, però, nel lungo termine, ha ampiamente deprezzato le monete nazionali e ha fatto perciò capire ai vertici europei l'importanza di istituire, quanto prima, un'*unione monetaria*³⁴ che contenesse, in accordo con i principi del *gradualismo*³⁵ e della *condizionalità*³⁶, il già citato mercato unico e una maggiore integrazione nell'area della cooperazione valutaria.

Tale obiettivo, sancito nella cittadina olandese nel '92, è in realtà consecutivo ad un altro, già stabilito precedentemente, di creazione di un'*unione economica*, che prevedesse (i) il completamento delle quattro liberalizzazioni; (ii) l'accentuazione della politica della concorrenza; (iii) il rafforzamento delle politiche strutturali e di coesione e (iv) il coordinamento delle politiche macroeconomiche nazionali, per poter dar vita ad un'Europa comprendente, oltre al Mercato Unico, anche un efficiente livello di coordinamento nelle aree più importanti di *policy* economica e di regolamentazione del mercato (comprese la politica monetaria e le politiche di redistribuzione del reddito)³⁷.

Pertanto, L'Unione Economica e Monetaria (UEM) europea, perseguita dal 1992 in poi e avviata definitivamente dal 1 gennaio 1999, è il risultato della combinazione delle caratteristiche delle due unioni che, insieme, prevedono che gli Stati partecipanti concordino e accettino una (i) politica monetaria comune, (ii) un'autorità monetaria comune, (iii) una moneta comune, e (iv) un insieme di politiche macroeconomiche coordinate.

Tuttavia, la competenza sulla gestione delle politiche economiche rimarrà nelle mani degli Stati nazionali, che potranno ricevere, tutt'al più, degli atti indirizzo caratterizzati dal *soft law*; mentre l'attrazione a livello sovranazionale avverrà nel solo ambito della politica monetaria.

Come vedremo, questa differenziazione sarà uno dei maggiori gap istituzionali dell'UEM, dovuta principalmente alla antica logica funzionalista (v. Par. 1.3.2).

1.3.1) Le componenti dell'UEM

³⁴ Una delle prime idee di costruire un'unione monetaria risale, in realtà (v. Par. 1.2), al più antico piano Delors del 1989 che costituisce, infatti, il cuore su cui poi si è fondato il Trattato di Maastricht.

³⁵ Prevede l'avvicinamento all'unione monetaria in tre fasi. Per ulteriori approfondimenti, vedi: E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, cit., p. 198

³⁶ Per giungere allo stadio finale dell'unione monetaria, i paesi devono rispettare i criteri di convergenza.

³⁷ A. Verdun, *Economic and Monetary Union*, cit.

Vediamo ora in cosa consistono le parti componenti dell'UEM.

La *politica monetaria (i)*, è, come abbiamo visto, affidata alla competenza sovranazionale. Viene formulata e implementata dalle banche centrali in collaborazione, talvolta, con i governi nazionali, attraverso i ministri economici e finanziari, con lo scopo di influenzare l'offerta di moneta e le condizioni di credito, con la fissazione di un tasso di interesse chiave. Nell'Unione Europea (e nell'Eurozona in particolare), questa linea è seguita dalla Banca Centrale Europea (BCE - nata nel 1991 a Maastricht), quale *unica autorità monetaria (ii)*, abilitata a decidere in merito a questa politica, costituendo, insieme alle già esistenti banche nazionali, il noto Sistema Europeo delle Banche Centrali. Essa, quindi, è responsabile della nuova moneta comune, della fissazione del tasso di interesse chiave, e del monitoraggio dell'offerta di moneta; mentre la parte relativa al coordinamento delle politiche economiche e finanziarie è affidata ad un gruppo informale (a livello intergovernativo) di ministri economici e finanziari: l'Eurogruppo.

L'introduzione di una *moneta comune (iii)*, pur non essendo indispensabile per la sopravvivenza dell'Unione economica e monetaria, è avvenuta ufficialmente nel 2002, con l'adozione dell'euro, essendo stata preferita ad altre due alternative proposte: la prima prevedeva il mantenimento della moneta nazionale insieme ad un sistema di tassi di cambio irrevocabilmente fissi; la seconda, di iniziativa inglese, prevedeva invece, accanto all'esistenza della moneta nazionale, una moneta parallela comune (*the "hard" european currency unit (ecu)*).

La preferenza per l'adozione del futuro euro, oltre essere politicamente più attraente per un adeguato completamento e impegno dell'UEM, è stata segnata dal fatto che avrebbe ridotto i costi di transazione³⁸ imposti dalle banche centrali sugli scambi monetari.

Infine, il *coordinamento delle politiche macroeconomiche (iv)*³⁹ assicura, attraverso una serie di regole sul debito pubblico e sui deficit di bilancio, una maggiore stabilità e una minor inflazione dell'euro. L'art. 126 del TFUE stabilisce, infatti, che:

- gli Stati membri devono evitare deficit di bilancio in eccesso rispetto al valore di riferimento, fissato al 3% nel protocollo annesso al Trattato;
- il debito pubblico generale deve stare al pari o al di sotto di un altro valore di riferimento, fissato al 60% del Pil.

Inoltre, con l'introduzione della "*no bailout clause*", non si permette agli stati membri di farsi garanti del debito di un altro paese europeo o di rinsaldare i propri debiti e disavanzi accorrendo al finanziamento monetario del tesoro da parte delle banche centrali. Lo scopo di tale clausola è quello

³⁸ Secondo le teorie AVO, l'abbattimento dei costi di transazione sono uno dei benefici microeconomici fondamentali dell'unione monetaria.

³⁹ Si veda a tal proposito l'art. 121 del TFUE.

di ridurre la probabilità della Banca Centrale Europea di dover salvare (*bail out*) gli Stati membri che non riescano a pagare i propri debiti (art. 125 TFUE).

1.3.2) Limiti e criticità: politica economica vs. politica monetaria

Sono diversi gli approcci teorici che tentano di spiegare l'Unione economica e monetaria europea. Seguendo l'impostazione fornitaci dalla politologa Amy Verdun⁴⁰, due sono quelli più diffusi intorno ai quali si sono sviluppati i maggiori dibattiti e le maggiori critiche tra gli studiosi del campo, su "come meglio crearla":

- la prospettiva economica, perseguita principalmente da Germania e Paesi Bassi, secondo cui la creazione dell'UEM doveva procedere *prima* attraverso il coordinamento delle politiche economiche degli stati e *poi* con la fissazione dei tassi di cambio e della moneta comune;
- la prospettiva (neo)monetarista, perseguita da Belgio, Lussemburgo o Francia, per cui, invece, era necessario *prima* fissare i tassi di interesse, *per avere poi* una naturale convergenza delle politiche economiche di ogni paese.

Secondo il professor G. Di Taranto, per esempio, alla base del Trattato di Maastricht e del Patto di Stabilità e Crescita (v. Par. 1.3.3), non c'è alcuna teoria di integrazione economica, ma solo quella monetarista che, all'inizio, prevedeva unicamente l'utilizzo di strumenti eterocorrettivi da parte degli Stati⁴¹.

In ogni caso, è certo che l'UEM sia un sistema prettamente asimmetrico, in cui le caratteristiche economiche sono molto meno sviluppate di quelle monetarie: le prime, come abbiamo visto, sono rimaste nelle mani dei governi nazionali, mentre le seconde sono state trasferite ad un livello di *policy-making* sovranazionale (con la BCE)⁴². Questa asimmetria è rilevabile ancora oggi nelle disposizioni del Trattato di Lisbona del 2007⁴³, che ha confermato quanto sancito a Maastricht, anche dopo l'introduzione del PSC. E' in questo senso che spesso si distingue tra integrazione positiva e negativa: la prima si riferisce alla creazione di nuove norme, di regole e politiche comuni (-> politica monetaria); la seconda, invece, alla rimozione di ostacoli, di regole e procedure che possano minare all'integrazione (-> politica economica).

⁴⁰ Amy Verdun, professoressa di Scienze Politiche e direttore fondatrice del "European Studies Program". A. Verdun, *Economic and Monetary Union*, cit., p. 298.

⁴¹ Per approfondimenti, vedi: G. Di Taranto, *L'Europa Tradita: Lezioni della Moneta Unica*, Roma, LUISS University Press, 2014.

⁴² A. Verdun, *Economic and Monetary Union*, cit., p. 298-299.

⁴³ In particolare, vedi art. 119 TFUE. L. Alla, *Verso una Nuova Governance Economica della UE*, Amministrazione in Cammino, 2011.

Con l’AUE e Maastricht, quindi, nonostante si sia avuta una completa attrazione delle politiche monetarie a livello sovranazionale, attraverso la creazione di UNA e UNICA politica monetaria, si sono lasciate alla competenza Statale le politiche economiche e di bilancio, che hanno causato due grandi gap istituzionali⁴⁴, in grado di resistere solo in assenza di crisi.

Dal 2007 in poi, infatti, è stato indispensabile attuare delle profonde modifiche sulla questione, per la sopravvivenza stessa dell’UE.

1.3.3) Il Patto di Stabilità e Crescita

Per contrastare gli shock asimmetrici nelle unioni monetarie ed evitare eccessivi disavanzi che provochino un’insostenibilità del debito pubblico, molti studiosi ritengono necessario l’inserimento di determinate regole di comportamento ai governi nazionali che consistono prettamente in vincoli di bilancio.

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) del biennio 1997-1998 è il primo accordo, stipulato dopo la nascita dell’UEM, che mira a contenere e controllare le politiche di bilancio dei singoli Stati per mantenere stabili i *parametri di Maastricht* e rafforzare il percorso di integrazione compiuto fino a quel momento. Tuttavia, è anche il primo accordo che riflette esplicitamente la potenza degli strumenti intergovernativi e del coordinamento volontario degli Stati, a discapito delle istituzioni sovranazionali. Ciò risulterà ancora più evidente negli anni di riforma della *governance* economica europea, che si porrà infatti di intervenire su tali vizi di fondo.

Il Patto è stato firmato nel 1997 come vero e proprio strumento deterrente, in grado di assicurare che nessuno stato membro dell’UEM si comportasse da *free rider*, incorrendo, per esempio, in debiti o disavanzi eccessivi. Esso è stato adottato su una antica proposta del ministro degli esteri francese degli anni ’90 Theo Waigel, e su pressioni del governo tedesco⁴⁵: gli stessi termini di “stabilità” e “crescita”, infatti, rispecchiano le due volontà degli Stati nazionali, i due obiettivi maggiormente richiesti da essi, di cui tuttavia si prediligerà il primo.

Il Patto, in sostanza, mirando ad assicurare che i paesi mantengano vivi i loro sforzi nella disciplina del pareggio del bilancio anche dopo l’introduzione dell’euro, per raggiungere una maggiore stabilità o convergenza, consta di due meccanismi fondamentali, in aggiunta al 60% per il rapporto debito/Pil:

- il primo, il meccanismo *preventivo*, chiamato anche “procedura dell’*early warning*” o del “*multilateral budgetary surveillance*”, contiene sia programmi di stabilità annuali per i paesi

⁴⁴ G. Di Gaspare, *Diritto dell’Economia e Dinamiche Istituzionali*, cit.

⁴⁵ Prime dimostrazioni del carattere prettamente intergovernativo delle decisioni a livello europeo e di politica economica dell’Unione.

dell'Eurozona⁴⁶, che programmi di convergenza per i paesi al di fuori dell'Eurozona e permette alla Commissione di rivolgere ad ogni Stato membro eventuali raccomandazioni anche in assenza di deficit eccessivo;

- il secondo, il meccanismo *correttivo*, o “*excessive deficit procedure*”, contiene procedure correttive formali per i paesi con deficit eccessivi. In tal caso, lo Stato membro è obbligato a ridurre il suo disavanzo al di sotto del valore di riferimento (stabilito nel Tratto) del 3% del Pil, con il rischio, altrimenti, di venire finanziariamente sanzionato⁴⁷. La decisione finale in merito alla sanzione, poi, viene sempre affidata al Consiglio che, in accordo con la Commissione, concorda anche una procedura di rientro.

In merito a quest'ultimo punto, si ricordi la situazione controversa scaturita da una decisione presa dal Consiglio (che ricordiamo essere un'istituzione con una forte componente nazionale) il 25 Novembre 2003: Francia e Germania, dopo essere incorse in un *early warning* per il rischio di violazione del PSC nel 2002, non sono riuscite a ridurre i loro disavanzi di bilancio eccessivi, ma, nonostante ciò, non sono state normalmente sanzionate come avrebbero dovuto, neanche dopo aver chiamato in giudizio il parere della Corte di Giustizia dell'Unione Europea⁴⁸. Questa, dopo aver ribadito l'azione illegale del Consiglio, mossosi al di fuori dei parametri espressi nei Trattati, si è limitata infatti a chiarire le sfere di competenza delle due istituzioni nella procedura per i disavanzi eccessivi. L'esito finale è risultato in un rafforzamento del potere della Commissione e, in particolare, del ruolo degli indirizzi di massima per le politiche economiche nell'apparato di elaborazione delle politiche dell'UE. La Corte, al contempo, ha anche riconosciuto al Consiglio l'eventualità di non poter raggiungere la maggioranza qualificata a sostegno delle raccomandazioni della Commissione. In tal caso però, e nel caso in cui, quindi, non emetta le sanzioni previste, l'intera *excessive deficit procedure* rimane un processo con influenza limitata sul *policy-making* nazionale⁴⁹.

In ogni caso, la mancata applicazione delle sanzioni ha provocato il malcontento di molti governi nazionali ed è stato uno dei maggiori elementi di debolezza del Patto (insieme con altre critiche,

⁴⁶ Attraverso informazioni di politica economica e di bilancio e la fissazione dell'obiettivo di medio periodo (il pareggio del bilancio pubblico, D=0)

⁴⁷ Attraverso un deposito infruttifero o un'ammenda se il deficit fosse rimasto anche dopo gli ammonimenti della Commissione: vedi E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche nel Nuovo Scenario Europeo e Globale*, cit., p. 339-340; A. Verdun, *Economic and Monetary Union*, cit., p. 302-303.

⁴⁸ Patto di Stabilità e Crescita – Disavanzi Pubblici Eccessivi. Sentenza 13 luglio 2004, causa C-27/04 – *Commissione c. Consiglio*.

⁴⁹ J. Mortensen, *Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union: From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact*, CEPS Essays, 2013.

come quella di aver lasciato da parte l'obiettivo della "crescita"), che ha portato le istituzioni europee alla consapevolezza della necessità di riformarlo.

Una prima modifica è infatti stata attuata nel 2005 ed ha reso il Patto più flessibile, attraverso aggiustamenti di entrambi i meccanismi. Quello preventivo ha modificato l'obiettivo di medio termine, portandolo in conformità al rapporto debito/Pil e alla sostenibilità fiscale di ciascun paese; quello correttivo ha allungato a due anni la scadenza (prima prevista dopo un solo anno) per permettere agli stati in deficit eccessivo di correggersi.

Così il nuovo Patto di Stabilità e Crescita è stato testato per la prima volta agli albori della crisi finanziaria nella seconda metà del 2008, quando, tuttavia, ne emergeranno nuove fragilità e ulteriori necessità di riforme.

CAPITOLO II

LA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA DOPO LA CRISI: *nuove regole per l'Eurozona*

Premessa

Gli anni a cavallo tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI, possono essere definiti come anni rivoluzionari per quanto riguarda la fisionomia e il funzionamento del mercato finanziario mondiale.

Negli Stati Uniti, la progressiva deregolamentazione del settore finanziario, accompagnata dalla creazione e dal perfezionamento di strumenti finanziari innovativi, come le cartolarizzazioni (e lo sviluppo dei titoli derivati) soprattutto nel settore bancario-immobiliare, hanno dato vita a un nuovo tipo di mercato transnazionale.

Un mercato senza più confini e, virtualmente, senza regole, perennemente alimentato dalla continua creazione della percezione di stabilità. Gli indici economici, grazie ad un attento lavoro di alterazione e di “narratizzazione”⁵⁰, risultano infatti perennemente positivi e di conseguenza il mercato è diventato sempre più attraente: tutti i risparmiatori sono disposti e incentivati ad investire in azioni, a richiedere prestiti, a comprare immobili, perché le prospettive di perdita non sembrano essere plausibili.

Eppure non è tutto oro quel che luccica. È proprio questo “eccesso di successo”, questa abbondante fiducia riposta sul buon andamento dell'economia statunitense che ha portato, ben presto, alla formazione di una enorme bolla nel settore immobiliare, inevitabilmente destinata a scoppiare e a generare forti contraccolpi su tutto il territorio internazionale. La bolla, priva di sostanza, rigonfia di garanzie prive di sottostanti nell'economia reale, è definitivamente esplosa negli Stati Uniti con il fallimento della banca *Lehman Brothers* nel Settembre 2008, dopo essere riuscita a sopravvivere alle gravi difficoltà già incontrate l'anno prima dagli altri giganti degli investimenti, la *Bear Stearns* e la *JP Morgan*⁵¹.

⁵⁰ G. Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, Milano, CEDAM, 2011, p. 41. La stabilità del dollaro e dei macro-indicatori quantitativi (Pil, Inflazione, Occupazione) viene alimentata da un processo di “narratizzazione” internazionale, una specie di continua persuasione e creazione della percezione positiva dell'economia, che genera consenso uniforme. Si è sviluppata una tendenza ad alterare gli indici economici per permettere di rappresentare l'economia statunitense in ottimo stato di salute e porre in primo piano dati positivi che confermino tale condizione.

⁵¹ D. Hodson e U. Puetter, *The European Union and the Economic Crisis*, in (a cura di) M. Cini e N.P.S. Borragàn, *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

In Europa, i primi segni dell'arrivo della crisi economica risalgono ad un noto comunicato stampa del 9 Agosto 2007, da parte dell'istituto finanziario francese *BNP Paribas*, che dichiarava la sospensione delle negoziazioni su tre fondi di investimento, a seguito delle difficoltà insorte nel mercato immobiliare statunitense⁵². Anche l'Europa entra quindi ben presto nel vortice della crisi dei *subprime*, della crisi economica più pericolosa sin dagli anni '30 del secolo scorso, di fronte alla quale i vertici europei non potevano rimanere inerti.

Davanti a una tale situazione, ci si è infatti resi conto dell'evidente necessità di assumere provvedimenti straordinari ed inediti per assicurare la stabilità del settore finanziario: gli Stati membri si sono impegnati a rifinanziare le proprie banche, ma ciò si è tradotto ben presto in un notevole peggioramento delle finanze pubbliche, soprattutto nei paesi che già presentavano situazioni di squilibrio di bilancio.

A partire dal 2009, poi, si è manifestata la crisi del debito sovrano: dalla Grecia all'Irlanda, al Portogallo, alla Spagna e all'Italia, alcuni Stati membri dell'Eurozona si sono trovati nell'impossibilità, o in gravi difficoltà, per far fronte allo stock di debito pubblico accumulato negli anni passati e aumentato a causa della crisi bancaria dell'anno prima. In particolare gli investitori, temendo che tali Stati non fossero in grado, in futuro, di onorare i propri debiti, avrebbero richiesto tassi di interesse altissimi per le nuove emissioni di debito. Si è verificato pertanto un aumento del differenziale tra i tassi richiesti sul debito degli Stati più deboli della zona euro e quelli praticati sul debito degli Stati più forti (*spread*).

I rischi di *default* degli Stati dell'Eurozona e la loro stessa possibile uscita dall'UE, hanno evidenziato quindi la necessità di disporre di un modello di *governance* economica più efficace del semplice coordinamento economico e di bilancio cui si era fatto ricorso sino a quel momento.

Gli sviluppi in materia comprendono:

- Il rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza sia delle politiche di bilancio che delle politiche macroeconomiche (riforma del versante pubblico);
- L'istituzione di un quadro-guida per la prevenzione e per il monitoraggio delle situazioni di possibili crisi finanziarie, così come interventi per la loro eventuale gestione (riforma del versante privato).

2.1) Ripensare la *governance* pubblica economica: politiche di bilancio e politiche di sostegno finanziario

⁵² D. Hodson e U. Puetter, *The European Union and the Economic Crisis*, in (a cura di) M. Cini e N.P.S. Borragàn, *European Union Politics*, cit., p. 369

Come mostrato precedentemente, l'Atto Unico Europeo e il Trattato di Maastricht, nonostante abbiano portato definitivamente a compimento il progetto di integrazione economica europea tanto ambito negli anni, hanno lasciato in superficie dei limiti fondamentali della logica funzionalista dell'integrazione, non più in grado di funzionare in un panorama internazionale in continua evoluzione e cambiamento.

Aver realizzato l'attrazione sovranazionale solo nei riguardi della politica monetaria, e aver lasciato agli Stati membri responsabili di tutte le loro politiche e di tutte le loro eventuali conseguenze negative, senza possibilità di soccorso, ha causato la formazione di un assetto istituzionale europeo fragile e impreparato per gestire e prevenire una crisi di portata sistemica come quella del 2007.

Il Patto di Stabilità e Crescita, inoltre, ha giocato in questo contesto un ruolo fondamentale: se da un lato, infatti, ha portato per la prima volta le politiche di bilancio a diventare una questione di interesse comune per gli Stati membri, attraverso la fissazione di una serie di norme e regolamenti comuni (v. Par. 1.3.3), dall'altro è risultato particolarmente debole e inefficiente. Il meccanismo correttivo, come pensato nel '97, lasciava agli Stati facenti parte del Consiglio la possibilità di agire autonomamente nell'applicazione della norma disciplinare. A seconda dei casi, infatti, ed in genere sempre in ragione di interessi e compromessi politici, i ministri finanziari potevano opporsi alle decisioni della Commissione in merito alle proposte sanzionatorie, come avvenuto nel 2003 nel caso dei deficit eccessivi di Francia, Germania e Italia⁵³.

È per questo motivo che il 3 Settembre 2004, la Commissione ha accettato una prima revisione del Patto, attraverso l'adozione di un comunicato che riconsiderasse l'applicazione dell'art. 104, sul "rafforzamento della governance economica e il chiarimento dell'implementazione del PSC". Esso esaminava in che modo l'intero quadro fiscale (e in particolare il PSC) potesse far fronte a periodi di crisi, attraverso una maggiore enfasi sullo sviluppo economico e una maggiore sostenibilità delle finanze pubbliche; indicava in che modo gli strumenti dell'UEM potessero essere meglio interconnessi per migliorare il contributo della politica fiscale alla crescita economica e per sostenere il progresso attraverso la realizzazione della strategia di Lisbona⁵⁴; e suggeriva possibili miglioramenti degli strumenti coercitivi e sanzionatori da parte delle due istituzioni⁵⁵. Esso ridefiniva, insomma, i rispettivi ruoli della Commissione e del Consiglio, lasciando come base e presupposto di funzionamento tutte quelle regole già definite nel '97, che considerassero però, ora, anche le circostanze economiche di ogni paese prima di applicare la procedura dei deficit eccessivi.

⁵³ D. Gros, *The Silent Death of Eurozone Governance*, CEPS Essays, 2016.

⁵⁴ Piano per lo sviluppo economico dell'UEM TRA IL 2000 e il 2010.

⁵⁵ J. Mortensen, *Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union: From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact*, CEPS Essays, 2013.

Pertanto, il PSC è stato oggetto di numerose revisioni e riconsiderazioni sin dal 2004. Nel 2005 ne sono stati modificati entrambi i meccanismi (v. Par. 1.3.3) e dal 2008 in poi, nonostante il nuovo Trattato di Lisbona, ne sono stati posti in discussione gli interi fondamenti, per una modifica più radicale e profonda.

La crisi finanziaria, prima, e quella del debito sovrano, poi, hanno infatti portato le istituzioni alla necessità di doversi muovere, quanto prima, su due strade parallele per far fronte agli shock asimmetrici causati dall'insostenibilità dei conti pubblici: da un lato il rafforzamento del controllo, sia preventivo che successivo, a livello sovranazionale delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri (politiche di bilancio e di coordinamento macroeconomico); dall'altro la creazione di un sistema di aiuti con fondo di intervento per la stabilità finanziaria dell'Eurozona (politiche di sostegno finanziario – Meccanismo Europeo di Stabilità)⁵⁶. Su quest'ultimo punto, in particolare, è importante ricordare che sono stati il rischio di insolvenza di alcuni paesi dell'Eurozona (i cosiddetti PIIGS – Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia⁵⁷ e Spagna) e la presenza degli effetti *spillover*⁵⁸ a risvegliare, nelle istituzioni europee, la consapevolezza di una forte interdipendenza⁵⁹, non più trascurabile, esistente tra le economie dei paesi dell'Eurozona. Per evitare di esporre tutta l'area euro alla speculazione e all'instabilità delle finanze, si è quindi proceduto alla creazione di fondi “salva-stati” (v. Par. 2.3 e Cap. 3).

Queste due vie, distinte ma interdipendenti, hanno dato vita a numerose riforme del Patto, oggi conosciute insieme sotto il nome di Riforma della governance pubblica economica, che l'Unione si era preposta di attuare dal Giugno del 2010 allo scopo di rafforzare le politiche europee di coordinamento fiscale.

2.2) Politiche di bilancio e di coordinamento macroeconomico

2.2.1) Il Semestre Europeo

Il Semestre Europeo è uno dei primi meccanismi adottati dall'Unione Europea per rispondere alle difficoltà della crisi economica e finanziaria. È un ciclo di coordinamento e allineamento delle varie politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, che le regolano secondo le norme europee.

⁵⁶ G. Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, cit.

⁵⁷ Soprattutto dell'insolvenza della Grecia; vedi “il caso greco”, nota 103, par. 3.1.1.

⁵⁸ Termine usato, in questo caso, per indicare la propagazione di situazioni di squilibrio di bilancio da un'economia all'altra, a causa della forte interdipendenza che intercorre tra queste.

⁵⁹ Sul punto si tornerà al cap. 3.

Esso è nato nel 2010-2011 con lo scopo di colmare quel gap costituzionale dell'Unione Economica e Monetaria, derivante dal fatto di aver creato una moneta comune senza aver prima posto in essere un'unione economica. Approvato dal Consiglio dell'ECOFIN, si pone quindi come obiettivo la coerenza delle politiche di bilancio con i parametri stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita⁶⁰.

Il suo funzionamento prevede una mistura tra elementi di *soft* e *hard law*, e una netta predilezione per il controllo *ex ante* (controllo preventivo) con le istituzioni europee, piuttosto che l'ormai sperimentato e poco efficace controllo *ex post* (controllo successivo).

La sua struttura consente alle istituzioni dell'UE di esercitare la formulazione, la supervisione e l'orientamento delle politiche europee su questioni che riguardano l'intero spettro delle politiche economiche e sociali degli Stati membri, con particolare attenzione al tema della disciplina di bilancio, alla sanità delle finanze pubbliche e alla prevenzione di squilibri macroeconomici eccessivi nell'UE. Ad esempio, gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e le politiche economiche e di bilancio di ciascun paese vengono sottoposte alla valutazione della Commissione nella fase precedente alla loro attuazione a livello di singolo Stato⁶¹.

Gli Stati membri, a loro volta, possono proporre propri programmi di stabilità e riforma, che vengono però sempre valutati dalla Commissione Europea e discussi all'interno del Consiglio⁶².

Come suggerisce il nome stesso, le discussioni in materia di bilancio e di coordinamento economico avvengono il primo semestre di ogni anno, secondo un calendario con scadenze precise.

Come argomentano C. Alcidi e D. Gros⁶³, uno dei problemi principali di questo primo pacchetto riforma, risiederebbe nel fatto di affidare la maggior parte delle attività di coordinamento alle istituzioni europee (che monitorano e sorvegliano le politiche economiche degli Stati secondo precise regole e raccomandazioni comuni adottate dal Consiglio Europeo sotto la sorveglianza della Commissione), a discapito dell'azione dei governi nazionali.

Considerando, però, che la logica del coordinamento diminuisce al diminuire degli effetti della crisi⁶⁴, di recente si è cercato di passare ad un approccio più decentrato nel ciclo di allineamento del Semestre Europeo, e, quindi, più sbilanciato a favore della titolarità nazionale. Così, sono state create delle Istituzioni Fiscali Indipendenti (IFI)⁶⁵ interne a ciascuno Stato che, nonostante di fatto

⁶⁰ S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per l'Europa*, Bari, Laterza Editori, 2017.

⁶¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *La Modifica della Legge di Contabilità e Finanza Pubblica alla Luce del Nuovo "Semestre Europeo"*, Legge n.39, Roma, 2011.

⁶² F. Costamagna, *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the European Social Dimension?*, Torino, Centro Einaudi, 2013.

⁶³ C. Alcidi, D. Gros, *How to Strengthen the European Semester*, CEPS Essays, 2017.

⁶⁴ Poiché in clima di benessere gli effetti *spillover* sono quasi inesistenti e con essi gli incentivi dei governi a coordinarsi.

⁶⁵ Le istituzioni fiscali indipendenti (IFI) sono enti pubblici apartitici, diversi dalla banca centrale, dal governo o dal parlamento, intesi a promuovere finanze pubbliche sostenibili attraverso varie funzioni, tra cui il monitoraggio del rispetto delle norme fiscali, la produzione o l'approvazione di previsioni macroeconomiche per il bilancio e / o

duplichino alcuni compiti facenti parte del portafoglio della Commissione, aiutano ad imporre ai governi, dall'interno del territorio nazionale, il rispetto della disciplina di bilancio, favorendo lo sviluppo di una politica fiscale prudente. Pertanto, coordinare le politiche economiche e di bilancio anche a livello nazionale (e soprattutto in assenza di crisi), potrebbe ridurre la percezione che le regole siano imposte gerarchicamente dalle istituzioni dell'UE e portare ad una migliore applicazione delle norme condivise. In questo senso, la Commissione dovrebbe limitarsi a promuovere il coordinamento solo in caso di crisi e a garantire supporto tecnico solo quando strettamente necessario⁶⁶.

Dall'altro lato, però, c'è da dire che il Semestre Europeo sia nato in un anno di estrema urgenza per l'Europa, che doveva al più presto tentare di risolvere e colmare i divari, lasciati dalla crisi, tra i paesi più ricchi e quelli più poveri dell'Eurozona. Pertanto il ruolo delle istituzioni europee nell'implementazione e regolazione di tale riforma non poteva essere ridotto a favore della volontà degli Stati e della componente nazionale, poiché questa sarebbe sicuramente stata sbilanciata verso quella dei paesi più forti, in una situazione ancora troppo fragile e instabile, che non poteva permetterselo. È naturale, quindi, come in un periodo di forte pressione dei mercati europei e internazionali, vi sia stata una diversa distribuzione di potere che ha avuto impatto anche nella promozione e adozione del Semestre Europeo.

Questo, quindi, assicurando che ciascuno Stato discuta i propri programmi di bilancio secondo un calendario definito, favorisce una guida politica e strategica delle autorità europee, che garantiscono così una corretta e adeguata sorveglianza multilaterale in tutto il territorio⁶⁷.

2.2.2) Il Six-Pack e il Two-Pack

L'intensificazione del controllo europeo sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, è avvenuta principalmente grazie all'approvazione di importanti misure legislative tra il 2010 e il 2012.

Tra queste, il *Six Pack* e il *Two Pack* sono state approvate dal Consiglio e dal Parlamento (procedura legislativa ordinaria) con lo scopo di rafforzare ulteriormente il coordinamento tra gli Stati con le regole del Semestre Europeo e del PSC⁶⁸. Esse attuano un duplice controllo, sia *ex ante*

consulenza al governo in materia di politica fiscale. Queste istituzioni sono principalmente finanziate con fondi pubblici e sono funzionalmente indipendenti rispetto alle autorità fiscali. Commissione Europea, *Independent Fiscal Institutions*, ec.europa.eu.

⁶⁶ C. Alcidi, D. Gros, *How to Strengthen the European Semester*, cit.

⁶⁷ XVII Legislatura, *La Governance Economica Europea*, Servizi del Bilancio del Senato, Elementi di Documentazione, 2013, p. 8.

⁶⁸ S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per l'Europa*, cit., p. 59.

che *ex post* delle politiche di bilancio, e propongono un cambiamento della procedura istituzionale: mentre prima la Commissione proponeva delle misure, ed il Consiglio *doveva* approvarle; ora il Consiglio, attraverso la così detta “*reverse majority*”, può decidere se accettare o meno le misure di prevenzione e sanzione proposte dalla Commissione⁶⁹.

Per quanto riguarda il *Six Pack*, esso è composto da 5 regolamenti e una direttiva volti a riformare il Patto di Stabilità e Crescita (in entrambi i meccanismi) e ad allargare gli elementi macroeconomici dei criteri di Maastricht. Le sei diverse misure, quindi, impongono una maggiore disciplina di bilancio tra gli Stati membri dell’Eurozona, senza tuttavia cambiare le condizioni già imposte dal Patto. In pratica, fanno sì che le sanzioni imposte da un procedura di *deficit* eccessivo entrino in vigore più rapidamente e con maggiore efficacia: ad esempio, se un paese contro cui sia stata aperta una *excessive deficit procedure* non prenda adeguate misure a riguardo, per eliminare il proprio disavanzo, esso viene inizialmente sanzionato con un deposito fruttifero dello 0,2% del PIL. Ulteriori sanzioni automatiche vengono poi innescate a seconda dei meccanismi di voto all’interno del Consiglio (*reverse majority*) e, se lo Stato dovesse continuare la sua inadempienza, il deposito viene allora convertito in ammenda, che sussiste allo stesso modo qualora il paese riporti falsi dati⁷⁰.

Nel *Six Pack*, la Commissione Europea svolge un ruolo cruciale in termini di sorveglianza macroeconomica e fiscale; elemento che ha destato non poche critiche in molti paesi europei. La difesa della componente intergovernativa, nell’implementazione e formulazione di questo pacchetto riforma, si è infatti fatta sentire a più voci, anche da quei paesi che hanno causato, in primis, l’indebolimento del PSC: Germania e Francia. Questi hanno mostrato infatti forti riserve riguardo l’automatizzazione delle sanzioni e, altri ancora, hanno ritenuto che l’adozione dei bilanci nazionali fosse responsabilità dei singoli governi⁷¹. È interessante notare, a tal proposito, come nel 2010 il Consiglio Europeo, che aveva già richiesto alla Commissione di formulare proposte di rafforzamento fiscale in conformità con i parametri del TFUE, abbia incaricato l’allora presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy, di formare una *Task Force* che ne presidiasse le proposte e ne proponesse delle altre⁷².

Nonostante il Consiglio Europeo avesse specificato che la VRTF (Van Rompuy Task Force) dovesse comprendere solamente i rappresentanti degli Stati membri, la presidenza ruotante del Consiglio e la BCE, essa ha preso la forma di una vera e propria riunione ECOFIN con Van

⁶⁹ G. Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, cit.

⁷⁰ Euroactiv, *Six Pack: Reform of the Stability Pact Confirmed*, 2014.

⁷¹ K. Lannoo, *EU Federalism in Crisis*, CEPS Essays, 2011.

⁷² M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, *Journal of European Integration*, 2013.

Rompuy alla guida. I rispettivi ruoli della Commissione e della VRTF, poi, sono stati chiariti nel Maggio del 2010, in una lettera inviata all'allora Presidente della Commissione Barroso e a Van Rompuy stesso, da parte del Presidente Francese Sarkozy e dalla Cancelliera Tedesca Angela Merkel⁷³. La lettera raccomandava a entrambi il compito di costruire e formulare le proposte per il *Six Pack*, con lo scopo di rafforzare la *governance* europea e assicurare la disciplina di bilancio, e affermava che “tutti i contributi da parte della Commissione e degli Stati Membri dovessero essere valutati dal nuovo gruppo di lavoro”⁷⁴. Essa, insomma, simboleggiando appieno le preferenze della leadership franco-tedesca, ha stabilito che il gruppo capeggiato da Van Rompuy agisse da *police patrol*, da corpo autoritario nei confronti della Commissione Europea, che si è vista così privata della sua normale funzione di *Agenda Setter*.

Così nel Settembre del 2010, la Commissione per prima ha annunciato il suo set di sei iniziative, divise in “proposte relative alla politica fiscale” e “proposte relative agli squilibri macroeconomici” (vedi Tab. 1). Un mese dopo, poi, la VRTF ha fatto lo stesso, dividendo però le sue iniziative in più rami: “proposte relative alla politica fiscale”, “proposte relative alla sorveglianza macroeconomica”, “proposte relative al coordinamento economico”, “proposte relative al *crisis management*”, “proposte relative al rafforzamento istituzionale” (vedi Tab. 2). Nonostante tale differenziazione, entrambi i soggetti hanno presentato comunque modifiche estremamente simili, tanto che molti leader politici hanno finito per riferirsi spesso all'una o all'altra in maniera interscambiabile⁷⁵. Ma, allora, per quale motivo il Consiglio Europeo avrebbe incaricato due gruppi diversi di lavorare contemporaneamente sugli stessi punti della riforma della *governance* economica? Guardando la somiglianza delle proposte, è chiaro che esso abbia agito in questo modo per limitare quanto più possibile la leadership dell'istituzione sovranazionale.

Eppure, è importante ricordare come solo attraverso un ravvicinato monitoraggio delle politiche fiscali da parte delle istituzioni europee si possa effettivamente prevenire il formarsi di una nuova crisi nell'Eurozona e realizzare quell'intensificazione del controllo *europeo* sulle politiche economiche e di bilancio, su cui si incentra la riforma della *governance* pubblica.

La VRTF, infatti, non ha sostituito la Commissione nella formulazione della riforma, ma la ha solamente affiancata in qualità di misura di controllo *extra*, per garantire lo stesso agli Stati Membri l'implementazione delle proposte, anche in caso di fallimento dell'istituzione sovranazionale.

⁷³ M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, cit.

⁷⁴ http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/06.05_lettre_franco_allemande.pdf

⁷⁵ M. Chang, *Constructing the Commission's Six-Pack Proposals: Political Leadership Thwarted?*, Brussels, Peter Lang, 2013.

Per quanto riguarda il *Two Pack*, esso consiste in due regolamenti aggiuntivi a quelli del *Six Pack*, proposti nel 2011 e adottati nel maggio del 2013. Le nuove misure hanno lo scopo di aumentare la trasparenza delle decisioni di bilancio, rafforzare il coordinamento nella zona euro e riconoscere le necessità degli Stati membri dell'Eurozona in difficoltà finanziaria⁷⁶.

Il regolamento n. 472/2013 detta disposizioni comuni per la sorveglianza dei paesi in difficoltà e per la correzione dei loro disavanzi eccessivi; il regolamento 473/2013 riguarda il monitoraggio dei documenti programmatici di bilancio, presentati dagli Stati il 15 Ottobre di ogni anno⁷⁷.

I regolamenti del *Two Pack* sono stati formulati in modo tale da integrarsi in maniera armoniosa e coerente con il Semestre Europeo, con il Meccanismo Europeo di Stabilità e con il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria.

Tabella 1: Le proposte della Commissione per il *Six-Pack*

| Proposte relative alla politica fiscale | Proposte relative agli squilibri macroeconomici |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Introduzione di una politica fiscale “prudente” nel monitoraggio delle finanze pubbliche, con la Commissione in grado di intervenire in caso di deviazioni significative | Nuovo regolamento, procedura legislativa ordinaria che crea l' <i>excessive imbalances procedure</i> , per prevenire e correggere squilibri macroeconomici |
| Regolamento che modifica 1467/97, consultazione con BCE. Collocare i livelli di debito posti su un piano di parità con i deficit, nell'innescare il braccio correttivo del PSC | Nuovo regolamento, procedura legislativa ordinaria che rafforza l' <i>excessive imbalances procedure</i> secondo la <i>reverse qualified majority voting</i> dei membri dell'Eurozona |
| Nuovo regolamento, procedura legislativa ordinaria che stabilisce sanzioni finanziarie per il PSC con un meccanismo di <i>reverse majority</i> , per garantire una migliore applicazione | |
| Direttiva che stabilisce i requisiti minimi per i quadri di bilancio nazionali, consultazione | |

⁷⁶ Commissione Europea, *Entra in Vigore il Two Pack: Completato il Ciclo di Sorveglianza di Bilancio e Migliorata Ulteriormente la Governance Economica per la Zona Euro*, Press Release Database, Bruxelles, 2013.

⁷⁷ XVII Legislatura, *La Governance Economica Europea*, Servizi del Bilancio del Senato, cit.

Tabella 2: Le proposte della VRTF per la nuova *governance* economica⁷⁸

| Proposte relative alla politica fiscale | Proposte relative alla sorveglianza macroeconomica | Proposte relative al coordinamento economico | Proposte relative al <i>crisis management</i> | Proposte relative al rafforzamento istituzionale |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maggiori sanzioni fiscali e politiche nel PSC | Sistema di <i>early warning</i> che rileva le bolle immobiliari e forti divergenze di competitività | Semestre Europeo | Creare un meccanismo credibile di risoluzione della crisi a medio termine per l'area dell'euro | Creare istituzioni a livello nazionale che darebbero un'analisi indipendente delle finanze nazionali |
| Maggiore attenzione al criterio del debito | | | | |
| Sanzioni attivate prima | | | | |

2.2.3) *Il Fiscal Compact*

Il *Fiscal Compact*, o Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* economica e monetaria dell'UE (TSCG), è un trattato internazionale che riproduce sostanzialmente le stesse norme che si trovano all'interno del *Six-Pack* e del *Two-Pack*. Di per sé, quindi, dal punto di vista della disciplina sostanziale, non aggiunge nulla di nuovo rispetto alle precedenti riforme, se non l'obbligo di inserimento della regola del pareggio di bilancio, o *regola aurea*, in disposizioni vincolanti e di natura permanente negli ordinamenti di ciascuno Stato.⁷⁹

⁷⁸ Per le tabelle, vedi: Press Release, EU Economic Governance: *The Commission Delivers a Comprehensive Package of Legislative Measures*, Brussels, 2010, in M. Chang, *Constructing the Commission's Six-Pack Proposals: Political Leadership Thwarted?*, cit., pag. 150-151.

⁷⁹ G. Di Gaspare, *Teoria e Critica della Globalizzazione Finanziaria*, cit.

Esso è stato firmato il 2 Marzo 2012 da tutti e 17 i paesi che all'epoca facevano parte dell'Eurozona (ai quali si è aggiunta poi la Lettonia nel 2014), e da altri 7 paesi membri dell'Unione Europea, ma non appartenenti all'Eurozona: Bulgaria, Danimarca, Polonia, Ungheria, Lituania, Romania, Svezia. Chi non ha invece sottoscritto il trattato sono stati la Repubblica Ceca e la Gran Bretagna, ritenutasi da subito contraria. Proprio l'opposizione del Regno Unito ha fatto sì che gli Stati non potessero rafforzare la disciplina di bilancio attraverso la revisione dei Trattati TUE e TFUE (per la quale è richiesta la ratifica di tutti gli Stati membri⁸⁰), costringendoli a dover trovare la via alternativa in uno strumento di diritto internazionale.

Così il *Fiscal Compact*, strutturato in sei titoli e stipulato al di fuori dell'ordinamento dell'Unione Europea, persegue l'obiettivo di irrigidimento della disciplina di bilancio di ogni Stato, ribadendo le regole fissate dal PSC nel 1997 e modificate dal *Six-Pack* nel 2010.

Fra le molte norme in esso contenute, le più importanti sono essenzialmente quattro:

- il mantenimento dei bilanci pubblici in pareggio o in surplus, con un disavanzo strutturale non superiore allo 0,5% rispetto al PIL nominale;
- l'inserimento del pareggio di bilancio sopra menzionato nelle singole legislazioni nazionali: enunciato all'art. 3(2) del Trattato, (che prevede che “le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale [...] tramite disposizioni vincolanti di natura permanente – preferibilmente costituzionale⁸¹”), esso persegue, in sostanza, un equilibrio tra le entrate e le uscite della posizione di bilancio della pubblica amministrazione di ciascuno Stato. In Italia la regola aurea è stata inserita nella Costituzione nell'Aprile del 2012, attraverso una modifica all'art. 81⁸². La legge costituzionale 1/2012 e la legge di attuazione sono state fortemente criticate da oppositori del Governo Monti, che hanno accusato quel governo di attuare politiche eccessivamente restrittive sulla finanza pubblica. A tal proposito, è stato anche presentato un emendamento alla riforma

⁸⁰ Per approfondimento, vedi art. 48 TUE; procedura di revisione ordinaria.

⁸¹ Per approfondimenti, vedi: Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* economica e monetaria, art. 3 par. 2.

⁸² La legge Costituzionale 1/2012 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”) è una legge di modifica della nostra Costituzione, approvata dal Parlamento italiano nel 2012, che ha modificato gli art. 81, 97, 117 e 119 Cost., inserendovi il principio del pareggio di bilancio. La legge Costituzionale è entrata in vigore l'8 Maggio 2012 con effetto, peraltro, a partire dal 2014. Alla legge Costituzionale segue, dopo alcuni mesi, la legge 243/2012 (“Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, comma 6, della Costituzione”), che attua le disposizioni del nuovo articolo 81 della Costituzione, entrando in vigore il 30 Gennaio 2013. In seguito all'approvazione della legge Costituzionale 1/2012, si era resa necessaria una legge di attuazione che trasformasse in legge le disposizioni attuative contemplate nel nuovo art. 81 Cost.. Vi provvede, il 27/11/2012, il deputato G. Giorgetti, il quale ha presentato un apposito disegno di legge, diventato legge in meno di un mese. In attuazione del Fiscal Compact, la legge 1/2012 impone il rispetto degli obiettivi fissati dall'UE. Questo significa che la programmazione finanziaria e di bilancio deve essere coerente col rapporto debito/PIL, nel senso che Governo e Parlamento non possono stabilire gli obiettivi del saldo di bilancio più gravosi di quelli definiti in sede europea. N. Porro, *La Disuguaglianza Fa Bene: Manuale di Sopravvivenza per un Liberista*, Milano, La Nave di Teseo Editore, 2016.

costituzionale Renzi-Boschi per eliminare il pareggio di bilancio dalla Costituzione, tuttavia esso è stato respinto dalla maggioranza delle due Assemblée⁸³;

- l'obbligo, già previsto dai criteri di Maastricht, di non superare il 3% nel rapporto tra deficit e PIL;
- l'inserimento di un criterio numerico per ridurre il debito (di 1/20esimo l'anno) di quei paesi che superino il 60% nel rapporto debito/PIL⁸⁴.

Il Trattato è entrato in vigore il primo Gennaio 2013, essendo stato ratificato da almeno 12 dei paesi contraenti, ed ognuno di essi, dopo la ratifica, ha avuto tempo fino al primo Gennaio 2014 per introdurre la regola aurea nella propria legislazione nazionale. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea poteva essere invitata ad esprimere sentenze su tale procedura, ma l'ammenda massima che poteva infliggere ai paesi inosservanti era limitata allo 0,1% del PIL, non costituendo, pertanto, un grande deterrente⁸⁵. La principale novità per convincere i governi nazionali ad applicare la norma, infatti, è stata data da un'altra clausola del trattato, che stabiliva che solo coloro che avessero introdotto la regola del pareggio del bilancio nei loro ordinamenti entro il primo Marzo 2014, avrebbero potuto ottenere eventuali prestiti da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità (v. Par. 2.3.1).

In ogni caso, ciò che risulta dagli scritti di numerosi studiosi del campo è il fatto che il *Fiscal Compact* sia un trattato con non pochi problemi né poche controversie. Come si può leggere nell'incipit di un articolo dell'economista tedesco Daniel Gros⁸⁶:

“questo nuovo trattato potrebbe essere luogo di buone intenzioni, ma, a ben guardare, appare piuttosto privo di sostanza”.

Ciò che viene rilevato è, innanzitutto, la sua incoerenza e illogicità, per essere stato stipulato al di fuori dei Trattati esistenti TUE e TFUE. Secondo poi, si ritiene che esso attenga soltanto alla politica fiscale, alle norme, cioè, che costituiscono i “freni del debito” nazionale, trascurando la sua implementazione o attuazione. Di conseguenza, secondo il Gros, il *Fiscal Compact* non conferirebbe, in realtà, alcun nuovo potere alla Corte di giustizia (né alla Commissione) per esercitare un effettivo controllo sul piano delle politiche fiscali nazionali e sul coordinamento delle politiche economiche, limitandosi a replicare le “buone intenzioni” già espresse nelle precedenti riforme. Inoltre, questo trattato intergovernativo non implica alcun obbligo per i paesi non

⁸³ N. Porro, *La Disuguaglianza Fa Bene: Manuale di Sopravvivenza per un Liberista*, cit.

⁸⁴ M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, cit.

⁸⁵ D. Gros, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (aka Fiscal Compact)*, 2012, CEPS Essays.

⁸⁶ D. Gros, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (aka Fiscal Compact)*, cit.

appartenenti alla zona euro. Pertanto la firma dei sette paesi al di fuori dell'Eurozona, costituisce una semplice affermazione politica, che dà loro diritto ad un "seggio al tavolo" e, quindi, a partecipare alla maggior parte dei vertici dell'area dell'euro.

Infine, si può dire che, da un punto di vista legale, il *Fiscal Compact* contenga anche una contraddizione intrinseca: implica che i suoi firmatari accettino, attraverso uno strumento di diritto internazionale, vincoli validi sul loro ordinamento costituzionale, nonostante in molti paesi la costituzione nazionale sia di ordine giuridico superiore rispetto all'ordinamento internazionale stesso.

Si può concludere comunque che questo Trattato, nonostante ripeta e riaffermi le prescrizioni e le norme già contenute all'interno del PSC e del successivo *Six-Pack*, costituisca l'anello di giunzione finale del percorso della *governance* economica europea, iniziato nel lontano '92 con il Trattato di Maastricht e proseguito con l'adozione di nuove regole per l'Eurozona per far fronte alla crisi del 2008.

Ora quel che rimane da fare, è valutare quanto tali misure modificative abbiano effettivamente avuto successo e siano state sufficienti per risollevare l'Unione Europea dagli abissi della crisi economica e finanziaria. Quali sono stati gli errori e quali le conquiste? Forse c'è ancora bisogno di ulteriori proposte? (V. Cap. 3).

2.3) Politiche di sostegno finanziario

2.3.1) Il Meccanismo Europeo di Stabilità

Prima di addentrarci nella terza parte di questo elaborato, occorre concludere l'analisi relativa alla riforma della *governance* pubblica economica. Come annunciato precedentemente (v. Par. 2.1), essa consta di due vie: la prima riguarda le politiche di bilancio sopra considerate, la seconda le politiche di sostegno finanziario. Queste ultime sono state pensate per far fronte alla crisi del debito sovrano esplosa nel 2009 e, quindi, per risolvere, da un lato, l'eventuale rischio di default di alcuni Stati membri in difficoltà economica, (i suddetti PIIGS), dall'altro il problema dell'insostenibilità del debito pubblico greco.

Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), in questo contesto, può essere considerato lo strumento risolutivo permanente e definitivo. Esso è un meccanismo che rappresenta l'ultima misura di rafforzamento della *governance* pubblica, e prevede la creazione di un sistema di intervento e di aiuto da parte degli Stati membri in sanità nei confronti di quelli in difficoltà.

Il MES è un trattato internazionale stipulato al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, firmato nel Febbraio del 2012 e ratificato nel 2013. Esso sostituisce i precedenti “Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF)” e “Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF)”, nati per salvare le insostenibilità di Portogallo e Irlanda, e consta di una capacità di oltre 650 miliardi di euro⁸⁷. L'art 3 del suo Trattato istitutivo afferma che:

“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 rischino 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”⁸⁸.

Questo sistema è, quindi, un fondo, chiamato proprio “Fondo di Salvataggio”, che emette strumenti finanziari e titoli, può comprare titoli di Stato dell'area euro sul mercato primario (art. 17) e secondario (art. 18) e rilascia prestiti a tasso di interesse fisso o variabile. Viene finanziato dai 17 paesi ad esso aderenti, tramite versamenti proporzionali alle rispettive quote di partecipazione alla BCE. I versamenti effettuati vengono divisi in capitale liberato, da versare subito e pari a 80 miliardi di euro, e in capitale garantito, che gli Stati garantiscono ma non versano, di 620 miliardi⁸⁹.

Lo statuto del MES è stato approvato il 25 Marzo 2011, in seguito all'adozione di una decisione del Consiglio Europeo (2011/199) che ha modificato l'art. 136 TFUE, relativo alle “Disposizioni specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro” (v. Cap. 3). Tale modifica è avvenuta tramite procedura di revisione semplificata dei trattati (prevista al comma 6 dell'art. 48 TUE) ed è rivolta “agli Stati la cui moneta è l'euro”, non all'Unione nel suo insieme.

Gli Stati membri in difficoltà interessati a ricevere aiuto da parte del Fondo, possono ottenere sostegno rivolgendosi al Presidente del Consiglio dei governatori (composto dai Ministri delle finanze dei paesi dell'Eurozona e dagli “osservatori”, quali il Commissario Europeo competente, il

⁸⁷ I. Bufacchi, *Il Fondo Salva-Stati Allarga il Campo*, Il Sole 24 Ore, 2011.

⁸⁸ 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, LA REPUBBLICA DI LETTONIA, LA REPUBBLICA DI LITUANIA, 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, esm.europa.eu.

⁸⁹ L. Vitelli, *Cos'è il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità)?*, L'intellettuale Dissidente, 2012.

Presidente della Banca Centrale Europea e il Presidente dell'Eurogruppo), al quale specificano il tipo di strumento finanziario che intendano utilizzare, da poter scegliere tra i quattro tipi diversi previsti dall'art. 20 del Trattato. In seguito, è compito della Commissione e della Banca Centrale Europea valutare l'effettiva sussistenza di una situazione di rischio e, una volta verificata tale condizione, nuovamente compito del Consiglio dei governatori decidere all'unanimità rispetto alla concessione, o meno, dell'assistenza finanziaria. All'unanimità vengono, infatti, prese le decisioni riguardanti (i) le modalità e le condizioni dell'assistenza, (ii) la gamma degli strumenti utilizzati, (iii) la concessione di assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà⁹⁰. In ogni caso, per qualsiasi decisione, è necessaria "la presenza di un quorum di due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi del diritto di voto"⁹¹. Il diritto al voto dei paesi dell'area euro è, tuttavia, diviso sulla base del contributo percentuale da questi versato al Fondo: i contributi di Germania, Francia e Italia sono di oltre il 65%, rappresentando, quindi, una percentuale in grado addirittura di bloccare le decisioni (v. Nota 105, Cap. 3).

Rispetto al MES, nel corso degli anni, si sono sviluppati accesi dibattiti. Uno dei più recenti e attuali, in particolare, riguarda la trasformazione del Meccanismo in un Fondo Monetario Europeo (FME), con funzioni più ampie. Partendo dal presupposto che sia i governi che le istituzioni europee abbiano condiviso, quasi tramite consenso unanime, la natura della riforma, il cuore della discussione verte su due questioni: da un lato, il problema se rendere il futuro Fondo un'istituzione comunitaria o se mantenerne il carattere intergovernativo; dall'altro, il problema se orientarlo alla disciplina di mercato (monitorando l'osservanza degli Stati membri alle regole fiscali europee) o, piuttosto, alla correzione del mercato (giocando un ruolo di supporto insieme alle altre istituzioni)⁹². Sul punto, si sono espressi principalmente, con prospettive e opinioni diverse, la Commissione, il presidente del Bundestag tedesco Wolfgang Schäuble e il presidente del MES, Klaus Regling. Tra i tre, l'unica ad aver sostenuto una posizione comunitaria, è stata, come facilmente intuibile, la Commissione Europea, la quale ha proposto di inserire il nuovo FME nel quadro del diritto dell'UE, evocando i criteri di efficienza e democraticità⁹³. Il presidente tedesco ha invece proposto di far diventare il Fondo un'autorità indipendente di sorveglianza, a carattere intergovernativo, ribadendo

⁹⁰ L. Gianniti, *La Riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità. Un Nodo Critico nello Sviluppo del Processo di Integrazione Europea*, in (a cura di) L. Gianniti, *Quadrimestrale di Teoria Generale, Diritto Pubblico Comparato e Storia Costituzionale*, NOMOS, Le Attualità del Diritto, 2017.

⁹¹ L. Gianniti, *La Riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità. Un Nodo Critico nello Sviluppo del Processo di Integrazione Europea*, in (a cura di) L. Gianniti, *Quadrimestrale di Teoria Generale, Diritto Pubblico Comparato e Storia Costituzionale*, cit.

⁹² EuNews, *L'Europa in Italiano, Lo Sviluppo del Meccanismo Europeo di Stabilità: Prospettive Contrastanti, in Attesa del Negoziato Tedesco*, 2018.

⁹³ EuNews, *L'Europa in Italiano, Lo Sviluppo del Meccanismo Europeo di Stabilità: Prospettive Contrastanti, in Attesa del Negoziato Tedesco*, cit.

il principio di responsabilità nazionale e cercando di allontanare quanto più possibile pericoli di *spillover* tra membri. Klaus Regling, infine, ha dimostrato una preferenza per la posizione intergovernativa, ma orientata alla correzione di mercato⁹⁴.

⁹⁴ Sulla questione torneremo più approfonditamente al cap. 3.

CAPITOLO III

LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* TRA CONQUISTE ED ERRORI:

Osservazioni, critiche e nuove proposte di rafforzamento

Premessa

A partire dalla crisi dell'euro del 2008, le dinamiche interne all'Unione Europea si sono trasformate radicalmente: l'equilibrio tra la costituzione comunitaria e quella intergovernativa è stato pian piano messo a repentaglio, il divario tra paesi creditori del Nord e paesi debitori del Sud è aumentato visibilmente e il supporto che l'opinione pubblica europea aveva dato, fino a quel momento, all'integrazione economica è diminuito a livelli mai registrati prima⁹⁵.

Nonostante, infatti, la crisi abbia evidenziato che gli squilibri finanziari macroeconomici e di bilancio sono strettamente correlati fra loro, *non* soltanto a livello nazionale, ma anche a livello di Unione (e soprattutto tra i paesi della zona euro), si è progressivamente diffuso, in moltissimi Stati, un generale senso di non-appartenenza europea, quasi di estraneità, fino addirittura a dar vita a veri e propri movimenti politici euroscettici e nazionalisti, spesso approdati in numerosi referendum sull'euro e sul recesso dall'Unione. Per la prima volta dopo 50 anni, l'agenda europea ha finito per mettere in discussione lo spazio comune di Schengen, vanificando il suo obiettivo primigenio di allargamento, integrazione e cooperazione tra gli Stati⁹⁶.

Dopo la Brexit, infatti, è diventato un *refrain* ricorrente parlare di “uscita”, di quel diritto che viene garantito ad ogni Stato europeo dall'art. 50 del TUE, ma che non era mai stato concretamente preso in considerazione prima del 23 Giugno 2016⁹⁷. Adesso, invece, con una moneta sempre più traballante, con il massiccio sviluppo del fenomeno dell'immigrazione politica ed economica e con il diffondersi di numerosi attacchi terroristici in tutto il territorio continentale, si rischia non soltanto di arrivare ad una vera e propria rottura dell'Eurozona, ma ad una profonda disintegrazione di tutta l'Unione Europea.

Ma, allora, quale ruolo hanno giocato in tutto ciò le istituzioni sovranazionali e quelle intergovernative? Quali risultati ha portato il lavoro compiuto dalle istituzioni europee e dagli Stati

⁹⁵ S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per L'Europa*, Bari, Laterza Editori, 2017, p. 52.

⁹⁶ S. Fabbrini *L'Europa Centrifuga*, in (a cura di) A. Colombo e P. Magri, *Le Nuove Crepe della Governance Mondiale. Scenari Globali e l'Italia*, Novi Ligure, Edizioni Epoké - ISPI, 2016.

⁹⁷ Il 23 Giugno 2016 si è svolto il referendum sulla Brexit.

membri in seguito alle difficoltà economiche e finanziarie del dopo-Lisbona? Quali sono stati gli errori, e quali le conquiste delle nuove regole sancite dalla riforma della *governance* europea? Dopo aver analizzato le caratteristiche della *governance* pre-crisi (v. Cap. 1) e le modifiche attuate dal sistema di “*governance* economica rafforzata” post-crisi (v. Cap. 2), occorre ora valutare i risultati ottenuti, o meno, da tale riforma e definire i suoi maggiori punti di forza e di debolezza, per capire come poter costruire, nel futuro, nuove proposte, un nuovo rafforzamento, una stabilità più solida e duratura.

3.1) La nuova *governance*: risultati raggiunti e mancati

La *Governance* economica dell’UE ha subito profondi cambiamenti nel tentativo di risolvere i problemi derivanti dalla Grande Recessione. L’Unione, tramite alcune modifiche effettuate sul versante pubblico (v. Cap. 2) e su quello privato, si è fin da subito adoperata per cercare di recuperare la caduta generalizzata dell’attività produttiva, il crollo dell’occupazione, la contrazione del Pil e della domanda nel commercio mondiale, e tante altre macrovariabili causate dalla crisi. Così, con l’obiettivo di colmare le lacune del Patto di Stabilità e Crescita e del Trattato di Maastricht, la riforma della *governance* economica può essere vista come il risultato di un lavoro creativo e ambizioso delle istituzioni europee, e come un processo in continua evoluzione⁹⁸. Forse, infatti, parlare di risultati concreti è ancora alquanto azzardato se si considera che le ultime riforme sono state adottate appena 5-6 anni fa, che gli esiti della crisi non sono ancora del tutto definiti e che l’Unione è ancora fortemente impegnata nella ricerca di una maggiore solidarietà e stabilità all’interno dell’Eurozona.

3.1.1) I risultati raggiunti

Nonostante la difficoltà nel definire i risultati concreti della *governance* rafforzata, rimane, comunque, il fatto che le nuove linee-guida per le politiche macroeconomiche e finanziarie definite nei pacchetti riforma abbiano effettivamente sviluppato una politica di bilancio più favorevole alla crescita dell’area euro⁹⁹.

Si è passati, infatti, da un sistema pre-crisi di sostanziale autonomia delle politiche economiche e di bilancio di ciascuno Stato, ad un modello di risposta coordinata e monitorata attraverso il Semestre

⁹⁸ G.L. Tosato, *L’Integrazione Europea ai Tempi della Crisi dell’Euro*, in (a cura di) Rivista di Diritto Internazionale, 2012.

⁹⁹ E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche del Nuovo Scenario Europeo e Globale*, Torino, Giappichelli Editore, 2015, p. 345.

Europeo (v. Cap. 2), e in grado di superare, in parte, l'asimmetria sistemica tra politica economica e politica monetaria (v. Cap. 1).

Le politiche di bilancio, macroeconomiche e strutturali degli Stati membri vengono ora coordinate tra loro, in modo da permettere agli stessi di tener conto degli orientamenti dell'UE in una fase precoce delle procedure di bilancio nazionali, così come relativamente ad altri aspetti della politica economica. L'obiettivo è quello di garantire che tutte le politiche siano analizzate e valutate congiuntamente e che tale esame riguardi anche ambiti che in passato *non* erano sistematicamente sottoposti alla sorveglianza economica, come gli squilibri macroeconomici e le questioni attinenti al settore finanziario.

Il "Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria" pubblicato dalla Commissione nel Maggio 2017 ha, inoltre, indicato il Semestre Europeo come lo "strumento chiave per il coordinamento delle politiche dell'Unione" e ha suggerito numerose proposte per un suo rafforzamento, sia in termini di procedimento che di contenuti¹⁰⁰. Così, da un lato, ha esteso la durata del ciclo di coordinamento e di programmazione da sei mesi a un anno, per promuovere la cooperazione e il dialogo tra gli Stati membri e incoraggiare una migliore attuazione delle riforme; dall'altro, ha allargato la sfera dei suoi obiettivi e delle sue competenze, portando alla sua attenzione, oltre che il coordinamento e la sorveglianza delle politiche finanziarie e di bilancio, anche quello delle politiche sociali degli Stati membri (del mercato del lavoro, dell'istruzione, della protezione sociale ecc.).

Nel paragrafo relativo al "Rafforzamento del coordinamento della politica economica", infatti, si afferma che:

"Le politiche nazionali contano ai fini della convergenza, ma il loro coordinamento nell'ambito del Semestre Europeo *è essenziale per massimizzarne l'efficacia*. Molti settori che sono determinanti per la resilienza economica restano primariamente di competenza degli Stati membri, come l'occupazione, l'istruzione, [...]. Il semestre europeo può e dovrebbe rimanere il contesto principale per l'adozione di ulteriori misure che portino ad un livello più elevato di convergenza e a un coordinamento più efficace di tali politiche, sia per i paesi della zona euro che per gli altri Stati membri dell'UE"¹⁰¹.

Nell'Unione Europea, quindi, il coordinamento delle politiche nazionali a livello economico e sociale è quanto mai opportuno, anzi *essenziale*, per contenere le esternalità negative e ridurre

¹⁰⁰ Commissione Europea, *Documento di Riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria*, Brussels, ec.europa.eu, 2017.

¹⁰¹ Commissione Europea, *Documento di Riflessione sull'Approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria*, cit.

eventuali shock asimmetrici. La sua assenza potrebbe portare a risultati non ottimali e, per questo, l'introduzione del Semestre Europeo (anche se ancora debole in alcuni punti – v. Par. 3.1.2) può essere considerato, già di per sé, un'ottimo risultato nel contesto della nuova *governance* europea post-crisi.

La creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES - v. Par. 2.3.1) è stata un'altra grande innovazione per l'Unione Europea. Neanche questo privo di limiti e criticità (v. Par. 3.1.2), può comunque considerarsi una delle maggiori conquiste delle istituzioni europee negli anni di gestione della crisi.

Con esso, potremmo quasi considerare superata¹⁰² la temuta clausola del “*non bail out*”¹⁰³, che affermava il divieto per gli Stati dell'UE di farsi garanti del debito di un altro membro. Dal 2009, infatti, la crisi finanziaria di “fallimento dei mercati”, si è trasformata in crisi del debito sovrano, di “fallimento degli Stati”, in cui la clausola del non-salvataggio appariva altamente rischiosa per l'effettiva sopravvivenza dei membri in difficoltà. Per dirla con le parole del Professor G.

Napolitano¹⁰⁴ :

“di fronte allo scoppio dell'emergenza greca¹⁰⁵, si sono dovute escogitare soluzioni istituzionali ad *hoc*, per impedire che un *default* sovrano producesse conseguenze negative a catena sull'euro e sulle finanze pubbliche degli altri paesi”.

Così, attraverso il MES, l'Unione Europea si è per la prima volta dotata di un Fondo di salvataggio per soccorrere i paesi membri, trasformandosi in una Comunità di rischi e, non più solamente di benefici: mentre prima cercava di evitare la diffusione del debito contratto da uno Stato verso altri membri o verso l'Unione stessa, adesso si fa carico di questo rischio. Infatti, l'art 136 TFUE, come

¹⁰² L'istituzione del MES può essere vista come un tentativo di limitazione del principio del non-bailout poiché, tramite la concessione di aiuti finanziari, si presta al salvataggio dei membri in difficoltà. Vedi: M. De Simone, *L'integrazione del Meccanismo Europeo di Stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'Ordinamento dell'Unione Europea*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2018. Infatti, la crisi finanziaria e le misure messe in atto per affrontarla hanno reso evidente che un paese in difficoltà in termini di crescita genera più costi che benefici all'area monetaria. Vedi: L. Alla, *Verso una Nuova Governance Economica della UE*, Amministrazione in Cammino, 2011.

¹⁰³ Per approfondimenti, vedi art. 125 TFUE.

¹⁰⁴ G. Napolitano, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e la Nuova Frontiera Costituzionale dell'Unione*, in (a cura di) *La Nuova Governance Economica Europea: il Meccanismo di Stabilità e il Fiscal Compact*, Giornale di Diritto Amministrativo, 2012.

¹⁰⁵ Il caso greco inizia quando, nell'autunno del 2009, il primo ministro greco G. Papandreou rivela che il vero deficit del suo paese era del 12% sul Pil, a differenza di quanto aveva precedentemente annunciato. L'effettivo deterioramento delle finanze, accompagnato alla notizia della falsificazione del bilancio, ha portato ad un vero e proprio crollo di fiducia sui mercati finanziari.

modificato da una Decisione del Consiglio Europeo del 25 Marzo 2011, n. 199, afferma, al terzo comma, che:

3. Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità¹⁰⁶.

È un meccanismo, quindi, che funzionerebbe¹⁰⁷ per il bene di tutti gli Stati, a rischio di insolvenza, appartenenti all'Eurozona, ma certamente non privo di regole. Ad esempio, richiede la maggioranza qualificata sia per la concessione degli aiuti, che per le modalità di assistenza finanziaria¹⁰⁸; può applicare interventi sanzionatori a chi non dovesse restituire i prestiti per tempo, secondo le scadenze precise; o può impedire a qualsiasi suo membro che non paghi di esercitare il proprio diritto di voto in seno al MES per l'intera durata dell'inadempienza¹⁰⁹ (ecc.). È proprio l'insieme di queste e di tante altre condizioni, però, (come quella di poter ricevere aiuti dal MES solo dopo aver introdotto nei propri ordinamenti nazionali la regola aurea prevista dal *Fiscal Compact*) ciò che lo rende, insieme al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, uno dei veri simboli dell'evoluzione della *governance* economica, creatore di vincoli reciproci e di condivisione di responsabilità tra i membri coinvolti. È proprio grazie all'introduzione di questi nuovi strumenti politico-istituzionali e delle severe regole economico-finanziarie presenti al loro interno, che gli Stati membri e le istituzioni dell'UE hanno saputo e potuto tutelare al meglio l'integrità dell'euro ed evitare il collasso.

Prima della crisi, infatti, non ci si era ancora resi conto dell'inevitabile interdipendenza esistente tra le economie degli Stati europei. Il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche economiche, oltre ad essere basati sul consenso ed essere privi di norme giuridicamente vincolanti (ad eccezione, ovviamente, del PSC per le politiche di bilancio), venivano applicati ad ambiti estremamente ampi,

¹⁰⁶ Art. 136 TFUE, Paragrafo aggiunto dalla Decisione del Consiglio Europeo, del 25 marzo 2011, n. 199; vedi: <http://www.isaonline.it/mag/UE-Funzionamento.html>

¹⁰⁷ Il termine "funzionerebbe" è utilizzato con un doppio significato: da un lato, è vero che il Meccanismo Europeo di Stabilità può essere considerato come effettivamente funzionante, per il fatto di essere intervenuto con successo a sostegno sia delle banche della Spagna nel 2012 (con un prestito di 40mld. di euro utilizzati, e ben 100mld. inizialmente posti a disposizione), che per quelle di Cipro nel 2013 (con un prestito di 10 mld. di euro); dall'altro, tuttavia, è pur vero che presenta una modalità di assistenza molto severa, ricca di regole e di condizioni che non sempre permettono a tutti gli Stati in difficoltà di ricevere aiuto. La regola della maggioranza qualificata, ad esempio, che tiene conto delle quote versate nel fondo, rappresenta la volontà dei tre paesi maggiori (Francia, Germania e Italia) ai quali viene riservato, di fatto, un diritto di veto. Con contributi pari, rispettivamente, a oltre il 20%, oltre il 27% e oltre il 18%, rappresentano infatti più del 65% dei contributi totali.

¹⁰⁸ E. Marelli e M. Signorelli, *Politica Economica: le Politiche del Nuovo Scenario Europeo e Globale*, cit., p. 361.

¹⁰⁹ Per approfondimenti, vedi art. 4 MES

con varie forme di cooperazione, a seconda del carattere, vincolante o meno, dell'accordo di assistenza e di coordinamento¹¹⁰. Così, si procedeva:

- alla cooperazione, basata sullo scambio di informazioni (spesso di natura macroeconomica);
- al coordinamento, inteso quale strumento per la gestione delle crisi;
- al procedimento di coordinamento aperto, con la fissazione di obiettivi comuni da parte degli Stati membri che decidevano poi, a livello nazionale, come conseguirli;
- alla delega di una determinata materia ad un'unica istituzione, come, ad esempio, la politica monetaria e quella di concorrenza affidate rispettivamente alla Banca centrale europea e alla Commissione¹¹¹.

Non vi era, dunque, quella che C. Bastasin nel suo libro "*Saving Europe, Anatomy of a Dream*"¹¹², definisce "*L'interdipendenza che serve all'Europa*". Un'interdipendenza, finanziaria, che gli Stati europei dovrebbero imparare a comprendere sempre di più, in modo da poter definitivamente superare la loro condizione di autosufficienza, cioè la situazione di non dipendenza dei rapporti economici con i Paesi stranieri¹¹³.

3.1.2) I risultati mancati: la supremazia intergovernativa

È proprio da questo concetto di "interdipendenza" che possiamo partire per discutere l'altra faccia della *governance* post-crisi: quella critica, dei risultati mancati, degli errori di percorso.

Se, da un lato, infatti, è vero che i paesi dell'Eurozona si sono progressivamente resi conto dell'imprescindibile unità (o interdipendenza) che li lega a livello, non più soltanto monetario, ma anche economico, avendo provveduto, dopo la crisi, a rivedere e rafforzare il sistema di istituzioni esistente nell'UE in materia di coordinamento economico; dall'altro, è pur vero, che l'effettivo criterio utilizzato nella gestione della crisi è stato, piuttosto, quello dell'autodifesa, dell'autosufficienza sopracitato. Un'autosufficienza che è stata protagonista di entrambi i versanti, quello pubblico e quello privato della "nostra" riforma della *governance*, tutta incentrata sul pareggio della bilancia dei pagamenti e sui macroequilibri finanziari. Per citare nuovamente "*Saving Europe*"¹¹⁴:

¹¹⁰ A. Zoppè, *Governance Economica*, Note Sintetiche sull'Unione Europea, Parlamento Europeo, 2018.

¹¹¹ A. Zoppè, *Governance Economica*, cit.

¹¹² C. Bastasin, "*Saving Europe, Anatomy of a Dream*", Prefazione di B. Eichengreen, Washington, Brookings Institution Press, 2015.

¹¹³ C. Bastasin, "*Saving Europe, Anatomy of a Dream*", Prefazione di B. Eichengreen, Washington, Brookings Institution Press, 2015, in (a cura di) *L'interdipendenza che Serve all'Europa*, Il Sole 24 Ore, 2015.

¹¹⁴ C. Bastasin, "*Saving Europe, Anatomy of a Dream*", cit.

“una volta che queste due bilance sono in pareggio, ogni Paese è sterilizzato finanziariamente, non ha bisogno di importare capitali dall'estero, è una forma moderna di “*Stato chiuso*” nel mezzo però di un'area economica integrata che dovrebbe promuovere la libera circolazione delle risorse verso le allocazioni migliori”.

Il concetto che l'autore cerca di esprimere, forse, può essere facilmente collegato al discorso sull'abuso di sovranità degli Stati membri all'interno dell'Unione Europea: essi, sentendosi sempre più estranei da questa “Unione”, tentano di far valere e di imporre le proprie preferenze nazionali. L'espressione “Stato chiuso” indica proprio quella tendenza degli Stati a non dipendere dall'estero, a sviluppare, anzi, nei confronti delle comunità esterne, una crescente sfiducia, alimentata ancora di più dal susseguirsi delle “crisi multiple”¹¹⁵ degli ultimi anni, iniziate con la crisi economica e finanziaria dei *subprime*, e finite con una vera e propria crisi dell'idea europea. Una crisi di identità, di valori e di ideali diversi tra gli Stati europei, accomunati, però, dalla stessa incapacità di fare i conti con la loro interdipendenza¹¹⁶.

Non è un caso, infatti, che la gestione e la prevenzione della crisi da parte delle istituzioni europee sia avvenuta principalmente tramite una crescente centralizzazione amministrativa delle decisioni nelle mani della costituzione intergovernativa, prerogativa dei governi nazionali¹¹⁷.

Come abbiamo già mostrato nel paragrafo dedicato al *Six-Pack*, la Commissione europea (istituzione sovranazionale) ha finito per svolgere un ruolo di mero supporto tecnico nei confronti del Consiglio Europeo (istituzione intergovernativa), durante il processo di formulazione delle proposte relative al pacchetto riforma (v. Cap. 2). Nonostante, infatti, la Commissione abbia mostrato un forte desiderio di assumere un ruolo guida (di leader politico) durante l'arco del dibattito, le sue proposte, alla fine, sono state attenuate da continue interferenze da parte degli Stati membri: tra la Van Rompuy Task Force, da un lato, e le periodiche lettere inviate da Francia e Germania, dall'altro, l'istituzione sovranazionale non ha avuto modo di guidare i lavori tanto quanto avrebbe voluto¹¹⁸.

Tuttavia, mentre l'approvazione del *Six-Pack* e del *Two-Pack* è avvenuta tramite gli strumenti già previsti dai Trattati TUE e TFUE (e in particolare, come ci illustra S. Fabbrini¹¹⁹, tramite

¹¹⁵ Espressione utilizzata da S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per l'Europa*, Bari, Laterza Editori, 2017.

¹¹⁶ C. Bastasin, *La Prima Guerra d'Indipendenza dell'Europa*, Il Sole 24 Ore, 2015.

¹¹⁷ S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per l'Europa*, cit.

¹¹⁸ M. Chang, *Constructing the Commission's Six-Pack Proposals: Political Leadership Thwarted?*, Brussels, Peter Lang, 2013.

¹¹⁹ S. Fabbrini, *Sdoppiamento, una Prospettiva Nuova per l'Europa*, cit. p. 67.

“l’estensione della costituzione sovranazionale ai settori della politica economica e finanziaria”), non si può dire lo stesso dei due Trattati intergovernativi del *Fiscal Compact* e del Meccanismo Europeo di Stabilità.

Il procedimento che ha portato alla firma del *Fiscal Compact* ha, infatti, risentito nettamente della predilezione per l’utilizzo del metodo intergovernativo: ancora una volta le istituzioni sovranazionali sono state bypassate dagli Stati membri. Sono stati questi ultimi, sempre tramite una lettera inviata da A. Merkel e N. Sarkozy a Van Rompuy, a stabilire che tutti i membri dell’Eurozona avrebbero dovuto incorporare la regola del pareggio del bilancio all’interno delle loro legislazioni nazionali entro l’estate del 2012, rafforzando così il ruolo delle corti costituzionali nazionali. Sempre a loro si deve la decisione di vietare la copertura finanziaria prevista dal MES a chiunque avesse votato contro il *Fiscal Compact*, scongiurando così il rischio (già incorso durante l’approvazione del Trattato di Lisbona) di veto da parte dei membri. Insomma, la lettera designava i vertici della zona euro (cioè i capi di Stato e di governo) come la “pietra angolare” della *governance* economica rafforzata, sostenendo, ancora una volta, il primato degli Stati membri nella presa delle decisioni¹²⁰.

Tra l’altro, occorre ricordare che, paradossalmente, l’occasione di formulare nuovi piani per la *governance* economica è stata offerta a Francia e Germania dalla stessa istituzione sovranazionale del Parlamento Europeo: esso, nell’Aprile 2011, aveva risposto alle proposte del *Six-Pack* con oltre 2000 emendamenti, con lo scopo di lottare per il rafforzamento delle istituzioni comunitarie, in merito ad argomenti quali le sanzioni, la trasparenza, la codificazione legale; dopo lunghi negoziati con il Consiglio, il Parlamento ha sì ottenuto significative modifiche nella proposta finale¹²¹, ma la lentezza dei tempi decisionali ed il continuo alternarsi del dialogo tra le due istituzioni, ha permesso, nel frattempo, ai due Stati membri di insediarsi nel campo.

Per dirla come la professoressa e politologa Michele Chang¹²², abbiamo assistito ad una “re-intergovernalizzazione” del processo politico che ha portato alla firma del TSCG, il quale, per di più, sarebbe potuto essere approvato benissimo entro i confini previsti dal Trattato di Lisbona (tramite, ad esempio, la cooperazione rafforzata).

¹²⁰ M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, Journal of European Integration, 2013, p. 264.

¹²¹ Per un approfondimento sulla natura delle modifiche, vedi: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110429FCS18371/1/html/Parliament-gives-green-light-to-future-economic-governance-plans>

¹²² M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, cit.

Anche il Meccanismo Europeo di Stabilità può essere facilmente collocato tra quei sistemi che rientrano completamente nella sfera d'azione intergovernativa.

L'introduzione del terzo comma all'art. 136 TFUE (v. cap. 2 – cap. 3, par. 3.1.1), tramite l'utilizzo, per la prima volta, della revisione semplificata dei Trattati (art. 48 TUE), infatti, è stato frutto della volontà e delle pressioni del governo federale tedesco. Decisiva è stata una precisazione che lo Stato federale ha fatto, un anno prima, in merito al regolamento UE n. 407/2010, istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF) e approvato dal Consiglio su proposta della Commissione: si è ritenuto che l'articolo su cui si basava il regolamento (l'art. 122 (2) TFUE) fosse stato usato in via del tutto eccezionale e che non potesse essere riutilizzato, un'altra volta, per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro¹²³. Così, da un lato, è stato necessariamente dato al MESF un carattere temporaneo, un termine di operatività, fissato al Giugno del 2013; dall'altro, si è deciso di attuare una nuova e puntuale modifica dei Trattati per introdurre un meccanismo, questa volta *permanente*, di salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Eurozona, attraverso l'utilizzo della revisione semplificata (e non tramite la clausola di flessibilità - art. 352 TFUE - che, pure, sarebbe stata la via più lineare¹²⁴).

Il paragrafo aggiuntivo all'art. 136 TFUE, infatti, si limita a chiarire le finalità del nuovo meccanismo e le sue condizionalità (v. Par. 3.1.1), senza nulla accennare sul tipo di procedura da utilizzare per costruirlo. Gli Stati vengono pertanto lasciati liberi di agire nel campo intergovernativo, soprattutto dal momento in cui, lo ricordiamo, l'articolo fa esplicito riferimento “agli Stati membri la cui moneta è l'euro” e non ad un'istituzione dell'UE¹²⁵. Dall'allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 2011¹²⁶ si deduce, infatti, che è *compito dei membri* dell'Eurozona creare la disciplina giuridica del MES.

La scelta della procedura di revisione semplificata dei Trattati, a discapito della clausola di flessibilità o dell'interpretazione delle disposizioni vigenti, ha, tuttavia, radici più profonde che la semplice libertà d'azione lasciata agli Stati membri. Non sono stati, infatti, *gli* Stati a deciderne l'applicazione, quanto più, ancora una volta, *lo* Stato tedesco. Con la celebre sentenza della Corte

¹²³ L. Gianniti, *La Riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità. Un Nodo Critico nello Sviluppo del Processo di Integrazione Europea*, in (a cura di) L. Gianniti, *Quadrimestrale di Teoria Generale, Diritto Pubblico Comparato e Storia Costituzionale*, NOMOS, Le Attualità del Diritto, 2017.

¹²⁴ L. Gianniti, *Il Meccanismo di Stabilità e la Revisione Semplificata del Trattato di Lisbona: un'Ipoteca Tedesca sul Processo di Integrazione?*, Istituto Affari Internazionali, 2011. Vedi primo comma art. 352 TFUE, attraverso il quale, in quegli anni di crisi e di insufficienza degli strumenti ordinari dei Trattati, si sarebbe potuto inserire linearmente il nuovo strumento nel quadro istituzionale UE.

¹²⁵ L. Gianniti, *Il Meccanismo di Stabilità e la Revisione Semplificata del Trattato di Lisbona: un'Ipoteca Tedesca sul Processo di Integrazione?*, cit.

¹²⁶ Vedi, Consiglio Europeo, Brussels, 25 marzo 2011:

http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20political%20addresses/EU%20Presidency%20conclusions/20110531-042415_2011_March_itpdf.pdf

costituzionale tedesca del 12/09/2012 *Bundeverfassungsgericht – BverfG*, si è imposto che sia per la revisione dei trattati che per la clausola di flessibilità, debba essere necessariamente richiesta l'approvazione di una legge Costituzionale, come manifestazione della volontà dello Stato federale tedesco¹²⁷. Il problema, se vogliamo paradossale, è che la clausola di flessibilità (ben più semplice e lineare da applicare) risulta ora molto più gravosa e complicata della procedura di revisione, richiedendo sia l'autorizzazione del *Bundestag* per la formazione dell'atto, che la decisione unanime del Consiglio.

Come afferma il giurista italiano L. Gianniti nei suoi scritti sul Meccanismo Europeo di Stabilità¹²⁸, quindi, la cancelliera A. Merkel, per superare un problema interno, ha, alla fine, creato una grande lacuna nell'ordinamento UE, che si ripresenterà inevitabilmente ogni qual volta ci si troverà in situazioni che richiedono l'uso dell'art. 352. Lacuna che finisce, inoltre, per mettere in difficoltà gli altri paesi membri, per i quali ancora risulta conveniente la clausola di flessibilità rispetto all'art. 48¹²⁹.

In merito al paragrafo aggiuntivo all'art. 136 TFUE è nato, poi, nel Novembre 2012, un caso ancor più significativo, noto come caso *Pringle* (C-370/12). Esso riguarda il ricorso, presentato dal parlamentare irlandese T. Pringle alla *Supreme Court of Ireland*, avente ad oggetto l'illegittimità dell'uso della procedura semplificata per la modifica al TFUE. Il ricorrente riteneva che l'uso di questa violasse il sistema di competenze dell'Unione, andando oltre quelle conferitegli dai Trattati, e fosse quindi incompatibile con le disposizioni e con i principi generali europei.

La Corte Suprema Irlandese, con rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE) alla Corte di Giustizia, ha pertanto sollevato una serie di questioni incentrate (i) sulla legittimità della decisione n. 199/2011/UE e (ii) sull'interpretazione delle disposizioni dei Trattati TUE e TFUE e dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto¹³⁰, e si è pronunciata nel merito, in Seduta Plenaria, nella sentenza *Pringle vs. Irlanda*, il 27 Novembre 2012.

Tuttavia, da un'attenta lettura della sentenza si può rilevare come questa, non solo abbia scongiurato ogni tipo di dubbio sulla validità della decisione del Consiglio Europeo del 25/03/11, sostenendo che la revisione del TFUE avesse riguardato unicamente disposizioni della parte terza del detto trattato e che non avesse esteso le competenze attribuite all'Unione dai Trattati;

¹²⁷ L. Gianniti, *Il Meccanismo di Stabilità e la Revisione Semplificata del Trattato di Lisbona: un'Ipoteca Tedesca sul Processo di Integrazione?*, cit.

¹²⁸ V. Note 121 e seguenti

¹²⁹ Ad esempio in Italia, la revisione semplificata modifica un trattato la cui ratifica ed esecuzione è stata autorizzata con legge, vedi L. Gianniti, *Il Meccanismo di Stabilità e la Revisione Semplificata del Trattato di Lisbona: un'Ipoteca Tedesca sul Processo di Integrazione?*, cit.

¹³⁰ E. Longo, *UE, La Sentenza nella Causa C-370/12, Pringle*, <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivio-2013/fonti-dellunione-europea-e-internazionali/707-ue-la-sentenza-nella-causa-c-37012-pringle>

Par. 70: “Discende da quanto precede che la decisione 2011/199 soddisfa la condizione menzionata all’articolo 48, paragrafo 6, primo e secondo comma, TUE, secondo la quale una revisione del Trattato FUE mediante procedura di revisione semplificata può riguardare solo disposizioni della parte terza del Trattato FUE”¹³¹;

Par. 75: “Ne consegue che la decisione 2011/199 non estende le competenze attribuite all’Unione nei trattati”¹³²;

Ma abbia scongiurato anche ogni tipo di incertezza sull’interpretazioni delle disposizioni del Trattato e dei principi generali:

Par. 182: “Di conseguenza, si deve rispondere alla seconda questione che gli articoli 4, paragrafo 3, TUE, 13 TUE, 2, paragrafo 3, TFUE, 3, paragrafi 1, lettera c), e 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125 TFUE - 127 TFUE nonché il principio generale di tutela giurisdizionale effettiva non ostano alla conclusione tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro di un accordo come il Trattato MES né alla sua ratifica da parte di tali Stati membri”¹³³.

In sostanza, il caso *Pringle*, ha finito per rafforzare e legittimare ulteriormente il potente strumento intergovernativo del Meccanismo Europeo di Stabilità.

Infine, neanche il Semestre Europeo riesce ad uscire indenne dalle aspre critiche rivolte alla nuova *governance* economica europea. Come anticipato, infatti, anche esso presenta alcuni limiti su cui è necessario lavorare per raggiungere dei risultati ottimali e un rafforzamento maggiore.

Citandoli brevemente, possiamo dire che il primo di questi limiti riguarda la legittimazione democratica delle decisioni: il sistema è ancora caratterizzato da una bassa legittimità degli input, da una vera e propria stagnazione nel processo decisionale, per cui, da un lato, i governi nazionali hanno perso terreno ma, dall’altro, esso non è stato neanche compensato da un parallelo aumento del potere delle istituzioni europee¹³⁴.

Il secondo problema riguarda le “raccomandazioni specifiche per paese dell’UE” rivolte dalla Commissione agli Stati. Esse forniscono orientamenti politici a ciascun membro per stimolare

¹³¹ Vedi Sentenza *Pringle vs Ireland*: http://docenti.unimc.it/f1.marongiubonaiuti/teaching/2013/12351/files/le-istituzioni-dellunione-in-particolare-il-1/corte-di-justizia-dellunione-europea-sent.-27/at_download/file

¹³² Idem

¹³³ Idem

¹³⁴ C. Alcidi e D. Gros, *Implications of EU Governance Reforms: Rationale and Practical Application*, ETLA Reports n. 25, 2014.

l'occupazione, la crescita e la stabilità dei conti pubblici¹³⁵. Recentemente il Parlamento Europeo ha stilato una valutazione, uno studio, per verificare l'attuazione delle riforme contenute in esse ma, dai risultati (tra il 2014 e il 2016), si evince che solo in un quinto dei casi l'implementazione è stata realizzata: in 79 casi su 106 le riforme ancora vorticano nel *policy cycle* e in 4 casi ancora non si è stabilita alcuna misura implementativa¹³⁶. Tale valutazione, inoltre, sembra basarsi sempre di più sullo sforzo compiuto dai singoli governi, piuttosto che sul loro risultato effettivo, tant'è che, fin ora, le sanzioni previste nel caso di inadempimento degli obiettivi, non sono mai state innescate.

3.2) Osservazioni finali e prospettive future

Nel complesso possiamo dire che la crisi economica, finanziaria e del debito sovrano del 2007-2009, abbia portato a una duplice consapevolezza per i vertici europei: da un lato, l'inevitabile ed oggettiva interdipendenza esistente tra le economie dei paesi membri; dall'altro, la ancora rilevante carenza dell'architettura complessiva del governo UE¹³⁷.

Dall'avvento della crisi ad oggi, infatti, le istituzioni europee si sono attivamente impegnate per cambiare le sorti dell'Unione, cercando di colmare le forti lacune del precedente sistema di *governance* economica e tentando di risolvere i maggiori gap istituzionali dell'Europa.

Accademici, studiosi e attori istituzionali dibattono vivacemente tutti i giorni per cercare di introdurre ancora nuovi strumenti ed ulteriori riforme, come la creazione di un "guardiano della disciplina fiscale", in grado di vigilare sulla corretta attuazione delle regole di bilancio da parte degli Stati membri (versante pubblico della *governance*); il rafforzamento del ruolo della BCE, in modo tale che diventi in grado di intervenire sui mercati finanziari; o l'introduzione di obbligazioni europee – gli *eurobond* – in grado di stimolare la competitività dell'Unione¹³⁸. Gli obiettivi per il decennio in corso, poi, volti alla crescita e all'occupazione, sono stati inseriti all'interno del nuovo programma dell'UE, chiamato "Strategia Europa 2020". Esso mette l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'Europa, che possa superare le carenze strutturali dell'economia e migliorarne la competitività e la produttività, come simbolo di un mercato sociale sostenibile¹³⁹.

¹³⁵ Commissione Europea, *Raccomandazioni Specifiche per Paese dell'UE*, Politiche, Informazioni e Servizi, ec.europa.eu

¹³⁶ G. Boccardo, *Parte il Semestre Europeo, ma chi segue le Raccomandazioni Europee?*, YouTrend, 2017.

¹³⁷ L. Alla, *Verso una Nuova Governance Economica della UE*, cit.

¹³⁸ Il concetto di obbligazione europea, in realtà, non è nuovo. Come si rileva nel documento di L. Alla, *Verso una Nuova Governance Economica della UE*, cit., esso era già stato proposto nel 1993 dall'allora presidente della Commissione J. Delors, con il fine di finanziare investimenti europei.

¹³⁹ Commissione Europea, *La Strategia Europa 2020*, Politiche, Informazioni e Servizi, ec.europa.eu

Tuttavia il lavoro compiuto non può, e non deve, fermarsi qua, non potendosi ancora ritenere del tutto sufficiente per garantire una stabilità solida e duratura.

Ricordiamo (v. Par. 3.1.2), infatti, che gli strumenti edificati per affrontare la crisi hanno finito per trasformare gli obiettivi sui cui si incentravano le politiche comuni degli Stati membri, dal focus sull'apertura del mercato e sul commercio europeo, alla quasi esclusiva attenzione per il coordinamento delle politiche economiche, cioè cuore e prerogativa degli interessi nazionali. Così, mentre la Commissione è stata relegata a un ruolo ancillare e il Parlamento Europeo è stato quasi del tutto escluso da processo decisionale, l'istituzione intergovernativa del Consiglio Europeo ha iniziato a rafforzarsi sempre di più, svolgendo il ruolo di principale *decision-maker*¹⁴⁰.

L'Europa di Maastricht a doppia costituzione è, quindi, progressivamente entrata in crisi. Una crisi, non più soltanto economica, ma ora anche istituzionale, caratterizzata dal continuo scontro tra governi e interessi nazionali in seno al Consiglio Europeo, da una sempre maggiore divergenza tra le opinioni pubbliche dei cittadini, sempre più chiuse nei propri confini, e da una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni europee, dimostrata dall'avanzare inesorabile dei nazionalismi e dei populismi¹⁴¹.

Pertanto, nonostante gli sforzi compiuti durante gli anni, oggi è necessario continuare ad interrogarsi sul futuro della nostra Unione che, a differenza del nome, risulta sempre più differenziata, non riuscendo ancora a trovare, a dieci anni dal "crac" economico-finanziario, un soddisfacente equilibrio tra istituzioni, Stati membri e cittadini.

Il 3 Agosto 2018, M. Cacciari, G. Marramao, M. Ciliberto, M. Paladino, ed altri nomi della cultura, dell'università, della ricerca, filosofi, artisti e musicisti, hanno addirittura firmato un vibrante Manifesto¹⁴², in cui si evoca una "spirale distruttiva", di "pensiero unico intriso di rancore e di risentimento", auspicando una "discontinuità con il passato e ponendo al centro la necessità di una nuova strategia per l'Europa", in vista della prossime elezioni europee della primavera 2019.

Gli autori, passando in rassegna i maggiori problemi di politica economica e di politica estera, hanno lanciato un appello ai "cittadini europei" per salvare un'Europa in decadenza, in via di dissoluzione, un'Europa "demograficamente vecchia, ma necessaria se non vogliamo un destino popolato da miserabili staterelli sovrastati da quanto decideranno gli Imperi¹⁴³" (USA, Russia e Cina). Il Presidente della Commissione Juncker, nel discorso sullo Stato dell'Unione del 12/09/2018, inoltre, ha definito l'Europa come "un continente di apertura e tolleranza", che deve

¹⁴⁰ P. De Schouteete e S. Micossi, *On Political Union in Europe: The Changing Landscape of Decision-Making and Political Accountability*, CEPS Essays, 2013.

¹⁴¹ Il Federalista, *La Crisi Irreversibile dell'Europa Intergovernativa*, thefederalist.eu, 2018.

¹⁴² M. Damilano, "Ora il PD si sciogla per far nascere la lista Nuova Europa". *L'appello di Massimo Cacciari*, L'Espresso, 2018.

¹⁴³ M. Damilano, "Ora il PD si sciogla per far nascere la lista Nuova Europa". *L'appello di Massimo Cacciari*, cit.

restare multilaterale e lavorare per relazioni monetarie stabili nel mondo, allontanando i pericoli di guerre commerciali e di “unilateralismo irrispettoso verso gli altri”¹⁴⁴. Essendo l’euro “la seconda valuta al mondo dopo il dollaro”, egli ha proposto di farlo diventare “lo strumento attivo della nuova sovranità europea”, tramite il rafforzamento del suo ruolo internazionale¹⁴⁵.

Nel medesimo discorso sullo stato dell’UE tenutosi nel 2017, il presidente si era già pronunciato sull’evoluzione dell’Unione da qui al 2025, presentando una “tabella di marcia per un’Unione più unita, più forte e più democratica”¹⁴⁶, in cui evocava obiettivi quali: *L’unità* (anche per i paesi non appartenenti all’Eurozona, ai quali si invita di aderire all’euro), *L’efficienza* (come uso efficiente delle risorse disponibili, che possa rafforzare la *governance* economica e il processo decisionale) e la *responsabilità democratica* (come invito ad una maggiore trasparenza su chi decide cosa e in che ambito)¹⁴⁷. Negli ultimi anni, infatti, sono state espresse tantissime opinioni sul completamento dell’UEM e sulla necessità di svolgere ulteriori progressi, con il fine ultimo di riuscire ad aumentare l’occupazione, la crescita, l’equità sociale, gli investimenti e la stabilità macroeconomica¹⁴⁸. Le principali iniziative riguardano essenzialmente cinque punti¹⁴⁹:

- una proposta, richiesta dal Parlamento, per l’istituzione di un Fondo monetario europeo da inserire nel quadro giuridico UE; ; tale iniziativa consiste nella trasformazione del Meccanismo Europeo di Stabilità in un Fondo Monetario (v. Cap. 2) che possa creare nuovi approfondimenti nel quadro dell’UE e offrire un maggiore e ulteriore sostegno ai paesi membri;
- una proposta per integrare il contenuto del *Fiscal Compact*, in merito all’art. 3 sull’applicazione della regola del pareggio di bilancio e del meccanismo correttivo in caso di deviazione, da dover semplificare e monitorare meglio;
- una comunicazione sui novi strumenti di bilancio per la stabilità dell’Eurozona;
- una comunicazione sul ministro dell’Economia e delle finanze europeo, quale figura chiave per rafforzare la coerenza, la trasparenza, l’efficienza, la responsabilità democratica della *governance* UE;

¹⁴⁴ Repubblica.it, Juncker: *l’Europa resti tollerante, ma servono 10mila addetti in più per una Agenzia Europea per l’Asilo*, 2018.

¹⁴⁵ Repubblica.it, Juncker: *l’Europa resti tollerante, ma servono 10mila addetti in più per una Agenzia Europea per l’Asilo*, cit.

¹⁴⁶ Commissione Europea, *La Commissione definisce una tabella di marcia per l’approfondimento dell’Unione economica e monetaria dell’Europa*, Press Release Database, Brussels, 2017. Per approfondimenti sulla tabella di marcia vedi: Stato dell’Unione 2017, *Tabella di Marcia per un’Unione più unita, più forte, più democratica*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_it.pdf

¹⁴⁷ Commissione Europea, *Ulteriori tappe verso il completamento dell’Unione Economica e Monetaria dell’Europa: Tabella di Marcia*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio e alla Banca Centrale Europea, Brussels, 2017.

¹⁴⁸ Commissione Europea, *La Commissione definisce una tabella di marcia per l’approfondimento dell’Unione economica e monetaria dell’Europa*, cit.

¹⁴⁹ Per apprendimenti, vedi: Commissione Europea, *Ulteriori tappe verso il completamento dell’Unione Economica e Monetaria dell’Europa: Tabella di Marcia*, cit.

- per il periodo 2018-2020: (i) una proposta per potenziare il programma di sostegno alle riforme strutturali e (ii) una proposta per modificare il regolamento sulle disposizioni comuni, per offrire agli Stati una certa flessibilità nell'uso della riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi strutturali e d'investimento europeo.

Nel “Documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM” del 2017, inoltre, si legge che l'Unione economica e monetaria intende, sulla base della “relazione dei cinque presidenti”¹⁵⁰, stimolare il dibattito sul suo approfondimento e formare una visione comune della sua futura configurazione, attraverso la definizione di una serie di misure concrete da dover prendere dal 2019 al 2025¹⁵¹. Esse riguardano essenzialmente quattro campi di applicazione (il cui approfondimento lasciamo ad altra sede), quali: l'Unione finanziaria, l'Unione di bilancio, l'Unione economica, la responsabilità democratica e la governance rafforzata.

In definitiva, sapranno gli esponenti politici dell'UE trovare all'unisono convergenze condivise e realizzarle nell'interesse e all'insegna di quella grande Comunità Europea che deve affratellare popoli di diversa origine ed estrazione, ma dal destino comune e irrinunciabile?

Mai come oggi gli attributi chiave di “stabilità e sicurezza” e di “cooperazione ed integrazione” affermati dai Trattati di Roma nel secondo dopoguerra, devono tornare al centro della scena, per cercare di risollevare gli animi europei dalla voragine di dubbi e malcontenti che sta finendo per mettere in discussione l'esistenza stessa dell'Unione Europea e dell'Euro.

Pertanto, l'obiettivo primario che l'Unione deve perseguire nel cercare di ristabilire la prosperità economica di tutti i suoi membri, è quello di mantenere in piedi la fiducia della sua grande famiglia di Stati liberal-democratici. Una famiglia che si senta parte di un'Europa unita economicamente e politicamente e che agisca attraverso un sistema decisionale istituzionalizzato, basato su una serie di regole, di valori e di principi precisi, il cui rispetto e la cui osservanza risultano fondamentali per il futuro dell'Unione. Ciò detto, l'esistenza di una governance economica funzionante, che permetta agli Stati membri di coordinare le proprie politiche e di cooperare per la realizzazione di un'integrazione economica sempre più solidale e compatta, resta una caratteristica ed un obiettivo essenziale, primario ed indiscutibile dell'Unione europea.

¹⁵⁰ La relazione dei cinque presidenti (J.C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi e M. Schulz) delinea un piano per approfondire l'UEM e per preservare l'integrità del mercato unico. Essa si pone di agire su più fronti e prevede un'attuazione divisa in fasi: nella prima (dal 2015) occorre rinforzare la residenza dell'UEM, attraverso gli strumenti esistenti e i trattati in vigore; nella seconda vengono consolidati i risultati della prima e delineate nuove misure di portarla maggiore; la terza fase, di un'UEM approfondita ed autentica, deve essere raggiunta entro il 2025. Vedi: Consiglio Europeo Consiglio dell'Unione Europea, *Relazione dei Cinque Presidenti “Completare l'Unione Economica e Monetaria dell'Europa”*, consilium.europa.eu.

¹⁵¹ Commissione Europea, *Documento di Riflessione sull'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria*, cit.

CONCLUSIONI

L'avvento della crisi economica, finanziaria e del debito sovrano del 2007-2009, ha portato le istituzioni europee alla necessità di dover rivedere e rinforzare l'assetto di *governance* economica dell'Unione esistente fino a quel momento, in modo tale da poter gestire al meglio la crisi nel presente e prevenirne una nuova nel futuro. Così questo elaborato, ponendo al centro della sua riflessione la costante della Grande Recessione, ha analizzato il progresso, e talvolta regresso, dell'integrazione economica europea dagli anni prima della crisi ai giorni nostri, fino a delinearne possibili sviluppi futuri.

Dalla creazione della prima comunità economica, la CECA, nel 1951, ai Trattati di Roma nel 1958, alla firma dell'Atto Unico Europeo nel 1986, a quella del Trattato di Maastricht nel '92, fino al più recente Trattato di Lisbona del 2007, infatti, il processo di integrazione economica dell'Unione Europea non si è mai fermato: il substrato del Mercato Unico, degli anni '50 del secolo scorso, si è evoluto considerevolmente con il passare del tempo, procurando significativi cambiamenti in ambito politico-economico, con la liberalizzazione del commercio, lo sviluppo della competitività, il coordinamento delle politiche economiche, fino a giungere, con l'Unione Economica e Monetaria, alla creazione di una moneta comune in sostituzione delle valute nazionali.

Il successo di quest'Unione Europea più libera, più aperta e più unita dei primi anni 2000 è stato, tuttavia, ben presto fermato dal violento "crac" economico-finanziario verificatosi nel 2008 nel mercato statunitense, e diffusosi rapidamente in quello continentale: gli istituti di credito hanno iniziato a chiudere i battenti, gli Stati membri si sono pian piano trovati in difficoltà per far fronte allo stock di debito pubblico accumulato negli anni e si è verificato un vertiginoso crollo del Pil in tantissimi paesi.

Le istituzioni europee non sono rimaste inerti davanti a una tale situazione, ma si sono subito "rimboccate le maniche" e hanno iniziato a rafforzare gli strumenti di bilancio e di coordinamento macroeconomico esistenti, e a porne in essere dei nuovi.

Il Semestre Europeo, il *Six-Pack*, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'UE, sono tutte misure di bilancio e di coordinamento che hanno tentato di approfondire i parametri stabiliti nel Patto di Stabilità e Crescita e di intensificare il controllo europeo sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Il Meccanismo Europeo di Stabilità, quale misura di sostegno finanziario, è stata invece una grande novità per l'Unione che si è dotata, per la prima volta, di un sistema permanente di aiuto per i paesi in grave difficoltà.

L'insieme di queste misure, istituzioni, trattati e procedure volte al miglioramento e risanamento economico dell'Unione Europea, costituiscono l'ormai nota "riforma della *governance* economica" di cui tanto si è parlato negli ultimi anni e su cui ancora è necessario lavorare per potenziare l'ormai debole Unione Economica e Monetaria.

Dal 2015 ad oggi, infatti, le istituzioni UE hanno avviato un progetto di ricostruzione del futuro dell'UEM, da doversi realizzare entro il 2025. Il pacchetto di proposte, avviato con la relazione dei cinque presidenti e con il Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione, e inserito oggi nella tabella di marcia europea, è volto a migliorare l'integrazione dell'Eurozona, a semplificare il quadro giuridico europeo e a rafforzare le misure esistenti.

Riusciranno, dunque, i vertici europei nell'impresa di completare e approfondire definitivamente l'Unione Economica e Monetaria dei nostri giorni, ricostruendo negli animi dei "cittadini" europei quella antica fiducia, ormai persa, verso le istituzioni e gli Stati membri?

L'analista di politica internazionale Ian Bremmer, nel suo editoriale pubblicato nel Settembre 2018¹⁵², afferma che ciò che aiuterebbe i cittadini a riprendere in mano le loro vite, allontanandoli dalla disperazione dalla quale si sentono incalzati e minacciati, sarebbe di "sbarazzarsi del vecchio e di sgombrare la strada al nuovo". Gli elettori in tutto il mondo sono alla ricerca di politiche e volti nuovi, che li aiutino a risolvere i gravi problemi esistenziali. "A dieci anni di distanza da un crac che ha messo in moto un processo di rimodellamento del nostro mondo – aggiunge - i crescenti timori degli europei si incarnano ora in un profondo sovvertimento politico a livello globale, una destabilizzazione di cui sicuramente non abbiamo ancora visto la fine". Per questo è fondamentale ricordare che è estremamente importante continuare a lottare per l'armonizzazione, il coordinamento e il completamento delle politiche dell'Unione Europea, che possano ristabilire l'obiettivo comune, primigenio, di prosperità, cooperazione, sviluppo ed integrazione.

¹⁵² I. Bremmer, *Dieci anni dopo il crac, il mondo trema ancora*, Corriere della Sera, 2018.

ABSTRACT

The concept of “European Economic Governance” refers to the set of institutions, procedures and measures aimed at achieving the objectives of the Union in purely economic terms. It represents the main instrument and legal basis for coordination and harmonization of the EU economic policies. The focus on European governance is at the center of the EU political scene since the very first establishment of the European Community and it continues to interest our actual debates also today. When do the European institutions actually felt the necessity to reform the EU Economic Governance? How has this changed during the years of economic integration and how should it further evolve in the future?

After the end of the Second World War, the countries of the “Old Continent” worked hard in order to rebuild together a reality deeply devastated by the horrors of the long and bloody war. The common objectives became mainly two: on the one hand, the creation of an effective security system that could ensure and maintain peace throughout the territory; on the other hand, both the rescue of the defeated countries’ unstable economies and the growth of all other member States. Therefore, while “security and stability” became the two cardinal points of a gradually reconstructing Europe, both in economic and political terms; “*cooperation and integration*” became its two key attributes, without it would not have succeeded and widen enough to include, today, 28 countries all part of a large liberal-democratic family, acting through an institutionalized decision-making system. The respect of all values and principles of the EU legal system is, indeed, an essential element for any external State who intends to join and, from the Copenhagen European Council held in 1993, the economic criterion, which provides that the requesting State has a functioning market economy, was formally added as a fundamental condition for joining the EU. Thus, from the early establishment of the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1951, to the current Economic and Monetary Union (EMU), it is not difficult to understand how the existence of a functioning economic governance, which allows member States to coordinate their own policies and to cooperate for the realization of an increasingly solidarity and compact economic integration, is a primary objective of the European Union. However, the economic governance of the EU has not always been the same during the years of European integration, and specially after the bursting of the economic, financial and debt crisis of 2007-2009: the advent of the Great Recession is, in fact, the heart around which rotates the entire purpose of this paper. Keeping it as the constant of our research, the intention is the one to describe

how has the European governance evolved from the years before the crisis to the present days, in order to understand its main merits and defects, and to better formulate new proposals for the future.

The first chapter focuses on everything that has been done *before* the outbreak of the crisis: the first steps towards economic integration, the first examples of coordinated responses of States to the difficulties encountered after the collapse of Bretton Woods, as well as their limitations.

The whole process of economic integration, (conceived in 1951, started in 1958 and still evolving today), can be divided, thus, into two fundamental stages in the pre-crisis phase.

In the first one (1958-1992), the community system mainly remains within the walls of formation and implementation of the Single Market, which represents the key element for the subsequent development of European trade, competitiveness and economic coordination policies. In this first macro-period, the European Economic Constitution remains dominated by the functionalist logic and the primary goal lies in the completion of all four liberalizations: goods, services, labour and capital. However, while for goods, labour and services the process of liberalization has been simple, linear and quite fast; for the free circulation of capital, the matter turned out to be more complicated than expected: it represented one of the major obstacles to the real establishment of the Single Market, and it can be actually considered as a part of the European system only starting from the overcoming of the Bretton Woods crisis and from the adoption of the Single European Act in 1986. In the second period (1992-2007), the European Union takes a qualitative leap: for the first time in many years, it outlines a path of creation of a union, as well as only economic, even monetary. In fact, the European Economic and Monetary Union (EMU), pursued from 1992 onwards and definitively launched from 1 January 1999, is the result of the combination of the characteristics of the two unions which together provide that the participating States agree and accept *(i)* a common monetary policy, *(ii)* a common monetary authority, *(iii)* a common currency, and *(iv)* a set of coordinated macroeconomic policies. Therefore, in this second macro-phase, we are witnessing the formation of an increasingly democratic-liberal economic constitution, which focuses its attention on budgetary policies (eg convergence criteria and the SGP), on monetary union, on completing the economic and monetary integration of the Union and on enlargement of the competence of the European institutions to new fields.

However, it is also a particularly delicate moment for Europe, which, while on one side, with the Maastricht Treaty, the harmonization of monetary policies and the introduction of the euro has made an epoch-making turn, bringing the member countries closer together and making them feel truly “European”; on the other side has brought with it numerous risks, criticisms and difficulties: the system still appeared to be spoiled by the functionalist logic of the old community structure,

which provided that the competence on the management of economic policies had to be in the hands of the nation States, (which were able to receive, at most, the address acts characterized by soft law); while the attraction at supranational level had to take place only in the monetary policy field. In other words, although the Single European Act and the Economic and Monetary Union have completed the attraction of monetary policies at the supranational level, through the creation of a ONE and ONLY monetary policy, they have nevertheless left the economic and budgetary policies to member States. This system is able to resist only in absence of a crisis, and this is why from 2007 onwards it has been essential to implement profound changes on the issue, for the very survival of the EU.

Therefore, the second chapter deals with all that has been done *after* the outbreak of the crisis, analyzing the answers that the Union is trying to offer, today, for greater control of member States' policies. It is going to discuss the details of the substantial parts of the economic governance reform and, in particular, the strengthening of the coordination and surveillance of the macroeconomic and budget policies, which have remained, until then, of intergovernmental competence.

In Europe, the first signs of the economic crisis go back to a well-known press release of August 9, 2007, made by the French financial institution BNP Paribas, which declared the suspension of negotiations on three investment funds, following the difficulties arising in the US real estate market. Thus, also Europe entered, soon, in the vortex of the subprime crisis, of the most dangerous economic crisis since the 1930s, in the face of which the European leaders could not remain inert. Then, in 2009, the sovereign debt crisis has manifested itself: from Greece to Ireland, to Portugal, to Spain and to Italy, some Eurozone Member States have found it impossible, or in serious difficulty, to cope with the stock of public debt accumulated in past years and increased due to the banking crisis of the previous year. The default risks of the Eurozone countries and their possible exit from the EU, have therefore highlighted the need to have a more effective economic governance model than the simple economic and budgetary coordination that had been used up to that moment.

Developments in this area include:

- Strengthening the coordination and surveillance of both budgetary and macroeconomic policies, plus strengthening financial support policies (reform of the public side);
- The establishment of a framework for the prevention and monitoring of situations of possible financial crises, as well as interventions for their possible management (reform of the private side).

Regarding the first point, in the matter of budgetary and macroeconomic coordination policies, we find the (i) European Semester, (ii) the Six-Pack and the Two-Pack, and (iii) the Fiscal Compact; while in the matter of financial support policies we find the (iv) European Stability Mechanism.

(I) The European Semester is one of the first mechanisms adopted by the European Union, in order to respond to the difficulties of the economic and financial crisis. It is a cycle of coordination and alignment of the various economic and budgetary policies of Member States, which regulate them according to European standards.

It was born in 2010-2011 with the aim of bridging the constitutional gap of the Economic and Monetary Union, deriving from the fact of having created a common currency without first establishing an economic union. Its operation involves a mixture of elements of soft and hard law, and a clear preference for the *ex ante* control (preventive control) with the European institutions, rather than the experienced and not very effective *ex post* control (subsequent control).

(II) The Six Pack and the Two Pack were approved by the Council and the Parliament (ordinary legislative procedure) with the aim of strengthening further the coordination between the States with the rules of the European Semester and the PSC. They carry out a double check, both *ex ante* and *ex post* of budgetary policies, and propose a change in the institutional procedure: whereas before the Commission proposed measures, and the Council had to approve them; now the Council, through the so-called “reverse majority”, can decide whether to accept the prevention and sanction measures proposed by the Commission.

As for the Six Pack, it is made up of 5 regulations and a directive aimed at reforming the Stability and Growth Pact (in both mechanisms) and at widening the macroeconomic elements of the Maastricht criteria. The six different measures, therefore, impose greater budgetary discipline among the Eurozone Member States, without however changing the conditions already imposed by the Pact.

As for the Two Pack, it consists of two additional regulations to those of the Six Pack, proposed in 2011 and adopted in May 2013. The new measures aim to increase the transparency of budgetary decisions, strengthen coordination in the euro area and recognize the needs of Eurozone Member States in financial difficulty.

(III) The Fiscal Compact, or Treaty on Stability, Coordination and Economic and Monetary Governance of the EU (TSCG), is an international treaty that basically reproduces the same rules found in the Six-Pack and Two-Pack. Therefore, from the substantive discipline point of view, it does not add any news compared to the previous reforms, if not the obligation to insert the balanced budgetary rule, or golden rule, into binding and permanent provisions in the regulations of each State. So this treaty, structured in six titles and signed outside the already existing treaties (TEU and TFEU) of the European Union, pursues the goal of tightening budget discipline of each State, reiterating the rules set by the SGP in 1997 and modified by the Six-Pack in 2010.

(IV) The European Stability Mechanism (ESM) represents the last measure of strengthening public governance. It provides the creation of an intervention and aid system from the Member States in health care for those in difficulty. The Statute of the ESM was approved on March 25, 2011, following the adoption of a decision of the European Council (2011/199) that modified the art. 136 TFEU, concerning “Provisions specific to Member States whose currency is the euro”. This change took place through a simplified revision procedure of the treaties and is aimed at “States whose currency is the euro”, not for the Union as a whole.

Starting from the 2008 euro crisis, the internal dynamics of the European Union have radically changed: the balance between the EU and the intergovernmental constitution has been slowly jeopardized, the gap between the creditor countries of the North and the debtor countries of the South has visibly increased, and the support that European public opinion had given, up to that time, to economic integration has decreased to levels never recorded before.

Despite, in fact, the crisis has shown that macroeconomic and budgetary financial imbalances are closely interrelated not only at national level, but also at Union level, many States have progressively developed a general sense of strangeness towards the European Union. In recent times, many referendums on the euro and on withdrawal from the EU have arisen and, with them, numerous euro-skeptical and nationalist parties within the European political scene. For the first time in 50 years, the European agenda ended up questioning the common area of Schengen, undermining its primal goal of enlargement, integration and cooperation between States.

After having analyzed the characteristics of the pre-crisis governance (chapter 1) and the changes implemented by the post-crisis “enhanced economic governance” system (chapter 2), it is the task of chapter three to evaluate the results obtained, or not, from this reform and to define its major strengths and weaknesses, in order to understand how to build, in the future, new proposals, a new reinforcement, a more solid and lasting stability.

Despite the difficulty in defining the concrete results of the enhanced governance (because of its still recent development and its continuing deepening), it remains the fact that the new guidelines for macroeconomic and financial policies defined in the reform packages have effectively developed a fiscal policy *more favorable* to the growth of the euro area. From this sight, in fact, we can say that we have moved from a pre-crisis system of substantial autonomy of the economic and budgetary policies of each State, to a model of coordinated response, monitored through the *European Semester* and able to overcome the systemic asymmetry between economic and monetary policy. With the *European Stability Mechanism*, then, we could almost consider overpassed the “non-bail out clause,” which stated the prohibition for EU States to take responsibility for the debt

of another member. Through the ESM, in fact, the European Union has for the first time been equipped with a rescue fund to help the member countries, thus becoming a community of risks, and not just of benefits. It is a mechanism with strict rules and conditions, the absence of which, though, would not have made it, together with the *Fiscal Compact*, one of the true symbols of the evolution of economic governance, creator of mutual bonds and shared responsibility among the members involved.

From another point of view, however, we can find true weaknesses and limits in the nature of these reforms, specially if we consider the extreme power the intergovernmental method is exercising over them. In the *Six-Pack*, the European Commission (supranational institution) ended up playing a role of technical support to the European Council (intergovernmental institution), during the process of formulating the proposals related to the reform package; in the *Fiscal Compact*, a letter sent by A. Merkel and N. Sarkozy to Van Rompuy designated the heads of the euro area (ie the Heads of State and Government) as the “cornerstone” of strengthened economic governance, once again supporting the primacy of Member States in decision-making. The *European Stability Mechanism* can also be easily placed between those systems that fall completely within the intergovernmental sphere of action. The introduction of the third paragraph of art. 136 TFEU, through the use, for the first time, of the simplified revision of the Treaties (Article 48 TEU) instead of a flexibility clause, in fact, was the result of the pressures of the German federal government. Finally, even the *European Semester* is not able to emerge unscathed from the harsh criticism of the new European economic governance: it embodies some limits on which it is necessary to work, in order to achieve optimal results and a greater reinforcement.

Overall, we can say that the economic, financial and sovereign debt crisis has led to a double awareness of the European summits: on the one hand, the inevitable interdependence existing among the economies of the member countries; on the other hand, the still significant shortage of the EU government’s architecture.

In fact, since the advent of the crisis to date, the European institutions have actively committed themselves to change the fate of the Union, trying to fill the gaps in the previous system of economic governance and to solve Europe’s biggest institutional gaps. However, despite the efforts made over the years, it is still necessary, today, to continue questioning the future of our Union which, unlike the name, it appears increasingly differentiated. President Juncker in his speech on the State of the Union, pronounced himself over the evolution of the Union from today to 2025, presenting a “roadmap for a more united, stronger and more democratic EU”, which reaches as soon as possible objectives such as: unity, efficiency and democratic accountability.

Will political exponents of the EU find shared convergences and realize them in the interest and in the name of that great European Community that has to fraternize peoples of different origin and extraction, but from the common and indispensable destiny?

Never before have the key attributes of “stability and security” and of “cooperation and integration” affirmed by the Treaties of Rome after World War II, have to return to the center of the scene, to try to lift the European minds from the chasm of doubts and malcontents ending up questioning the very existence of the European Union and the Euro.

BIBLIOGRAFIA

- Alcidi C. e Gros D. (2014), *Implications of EU Governance reforms: rationale and practical application*, ETLA Reports n. 25.
- Alcidi C. e Gros D. (2017), *How to strengthen the “European Semester”*, CEPS Essays.
- Alla L. (2011), *Verso una nuova governance della UE*, Amministrazione in Cammino.
- Bastasin C. (2015), *La prima guerra di indipendenza dell’Europa*, Il Sole 24 Ore.
- Bastasin C. (2015), “*Saving Europe, Anatomy of a Dream*”, Prefazione di Eichengreen B., Washington, Brookings Institution Press, in (a cura di) *L’interdipendenza che serve all’Europa*, Il Sole 24 Ore.
- Boccardo G. (2017), *Parte il Semestre Europeo, ma chi segue le Raccomandazioni Europee?*, YouTrend.
- Bremmer I. (2018), *Dieci anni dopo il crac, il mondo trema ancora*, Corriere della Sera.
- Bufacchi I. (2011), *Il Fondo salva-stati allarga il campo*, Il Sole 24 Ore.
- Chang M. (2013), *Constructing the Commission’s Six-Pack proposals: political leadership thwarted?*, Brussels, Peter and Lang Publishers.
- Chang M. (2013), *Fiscal policy coordination and the future of the community method*, Journal of European Integration.
- Commissione Europea (2013), *Entra in Vigore il Two Pack: Completato il Ciclo di Sorveglianza di Bilancio e Migliorata Ulteriormente la Governance Economica per la Zona Euro*, Press Release Database, Brussels.
- Commissione Europea, *Independent fiscal institutions*, ec.europa.eu.
- Commissione Europea (2017), *Documento di Riflessione sull’Approfondimento dell’Unione Economica e Monetaria*, Brussels, ec.europa.eu.
- Commissione Europa, *Raccomandazioni specifiche per paese dell’UE*, Informazioni e Servizi, ec.europa.eu.
- Commissione Europea, *La Strategia Europa 2020*, Informazioni e Servizi, ec.europa.eu.
- Consiglio Europeo Consiglio dell’Unione Europea, *Relazione dei Cinque Presidenti “Completare l’Unione Economica e Monetaria dell’Europa”*, ec.europa.eu.
- Costamagna F. (2013), *The European Semester in action: strengthening economic policy coordination while weakening the European social dimension?*, Torino, Centro Einaudi.
- Damilano M. (2018), “*Ora il PD si sciolga per far nascere la lista Nuova Europa*”. *L’appello di Massimo Cacciari*, L’Espresso.

- De Schoutheete P. e Micossi S. (2013), *On Political Union in Europe: the Changing landscape of decision-making and political accountability*, CEPS Essays.
- De Simone M. (2018), *L'integrazione del Meccanismo Europeo di Stabilità e del Trattato sul Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti.
- Di Gaspare G. (2017), *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Milano, CEDAM.
- Di Gaspare G. (2011), *Teoria e Critica della globalizzazione finanziaria*, Milano, CEDAM.
- Di Taranto G. (2014), *L'Europa tradita. Lezioni della moneta unica*, Roma, LUISS University Press.
- Egan M. (2003), *Constructing a European Market: standards, regulation and governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Egan M. (2013), *The Single Market*, in (a cura di) Cini M. E Borragàn N.P.S., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- EuNews, L'Europa in Italiano (2018), *Lo sviluppo del Meccanismo Europeo di Stabilità: prospettive contrastanti, in attesa del negoziato tedesco*.
- Euroactiv (2014), *Six Pack: reform of the stability pact confirmed*.
- Fabbrini S. (2016), *l'Europa centrifuga*, in (a cura di) Colombo A. e Magri P., *Le nuove crepe della governance mondiale, Scenari globali e l'Italia*, Novi Ligure, Edizioni Epoké – ISPI.
- Fabbrini S. (2017), *Sdoppiamento, una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, Laterza Editori.
- Gianniti L. (2011), *Il Meccanismo di Stabilità e la Revisione Semplificata del Trattato di Lisbona: un'Ipoteca Tedesca sul Processo di Integrazione?*, Istituto Affari Internazionali.
- Gianniti L. (2017), *La Riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità. Un Nodo Critico nello Sviluppo del Processo di Integrazione Europea*, in (a cura di) L. Gianniti, *Quadrimestrale di Teoria Generale, Diritto Pubblico Comparato e Storia Costituzionale*, NOMOS, Le Attualità del Diritto.
- Giardina A., Sabbatucci G., Vidotto V. (2012), *Nuovi Profili Storici dal 1900 a oggi*, Roma-Bari, Laterza Editori.
- Gros D. (2016), *The silent death of Eurozone governance*, CEPS Essays.
- Gros D. (2012), *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (aka Fiscal Compact)*, CEPS Essays.
- Hodson D. e Puetter U. (2013), *The European Union and the economic crisis*, in (a cura di) Cini M. E Borragàn N.P.S., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Il Federalista (2018), *La crisi irreversibile dell'Europa intergovernativa*, thefederalist.eu.
- Lannoo K. (2011), *EU Federalism in crisis*, CEPS Essays.

- Lepratti M. (2013), *la crisi che rompe il novecento (1973-1979). Il Racconto e i Modelli*, Historia Ludends.
- Marelli E. e Signorelli M. (2015), *Politica economica: le politiche del nuovo scenario europeo e globale*, Torino, Giappichelli Editore.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), *La Modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo "Semestre Europeo"*, Legge n. 39, Roma.
- Mortensen J. (2013), *Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union: from Maastricht via the SGP to the Fiscal Compact*, CEPS Essays.
- Napolitano G. (2012), *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in (a cura di) *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di Stabilità e il Fiscal Compact*, Giornale di Diritto Amministrativo.
- Pelkmans J., Hanf D., Chang M. (2008), *The EU internal market in comparative perspective, economic, political and legal analyses*, Vol. 8, Berlin, Peter and Lang Publishers.
- Porro N. (2016), *La disuguaglianza che fa bene: manuale di sopravvivenza per un liberista*, Milano, La Nave di Teseo Editori.
- Press Release EU Economic Governance (2010), *The Commission delivers a comprehensive package of legislative measures*, Brussels, in (a cura di) Chang M. (2013), *Constructing the Commission's Six-Pack proposals: political leadership thwarted?*, Brussels, Peter and Lang Publishers.
- Tosato G. L. (2012), *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in (a cura di) *Rivista di Diritto Internazionale*.
- Verdun A. (2013), *Economic and Monetary Union*, in (a cura di), Cini M. e Borragàn N.P.S., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Villani U. (2016), *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editori.
- Vitali G. (2016), *L'integrazione economica europea: area di libero scambio, unione doganale, mercato unico, unione monetaria*, Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- Vitelli L. (2012), *Cos'è il MES (Meccanismo Europeo di Stabilità)?*, L'intellettuale dissidente.
- Zoppè A. (2018), *Governance Economica, Note sintetiche sull'Unione Europea*, Parlamento Europeo.
- XVII Legislatura (2013), *La Governance Economica Europea*, Servizi del Bilancio dello Senato, Elementi di Documentazione.

SITOGRAFIA

- Allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 2011,
http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20political%20addresses/EU%20Pr esidency%20conclusions/20110531-042415_2011_March_itpdf.pdf
- Art. 3(2) *Fiscal Compact*, <https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf>
- Art. 121, 126, 136, 138, <http://www.isaonline.it/mag/UE-Funzionamento.html#parte6titolo2capo1>
- Art. 136 TFUE, Paragrafo aggiunto dalla Decisione del Consiglio Europeo, del 25 marzo 2011, n. 199: <http://www.isaonline.it/mag/UE-Funzionamento.html>
- *Dumping Sociale e Race to the bottom*, Edizioni Giuridiche Simone, Dizionari online,
<https://www.simone.it/newdiz/>
- Lettera Merkel e Sarkozy,
http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/06.05_lettre_franco_allemande.pdf
- Longo E., *UE, La Sentenza nella Causa C-370/12*, Pringle,
<https://www.osservatoriosullefonti.it/archivio-2013/fonti-dellunione-europea-e-internazionali/707-ue-la-sentenza-nella-causa-c-37012-pringle>
- Modifiche al *Six-Pack*,
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110429FCS18371/1/html/Parliament-gives-green-light-to-future-economic-governance-plans>
- Principio del mutuo riconoscimento, <http://www.treccani.it>
- Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità,
https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf

