

Dipartimento  
di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

## Teorizzazione, Applicazione e Riforma della Governance Europea della Finanza Pubblica

---

RELATORE

Professor Mauro Milillo

---

CANDIDATO

Alessandro Casini

Matricola 215421

|                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b>                                                                                                  | <b>3</b>  |
| <br><b>Capitolo 1 – Introduzione dell’unione economica e monetaria: propositi per la nascita dell’Unione Europea.....</b> | <b>6</b>  |
| 1.1 Standard economici nel Trattato di Maastricht e Patto di Stabilità e Crescita.....                                    | 7         |
| 1.2 Allineamento delle economie dei Paesi Europei finalizzato all’ingresso nell’Unione Economica e Monetaria.....         | 12        |
| 1.3 Adattamenti italiani per l’ingresso nell’UE.....                                                                      | 13        |
| 1.4 Dall’entrata in vigore dell’Euro alla crisi.....                                                                      | 17        |
| <br><b>Capitolo 2 – Crisi del 2008 in Europa. Condizioni economiche dei Paesi membri (Euro) pre-crisi.....</b>            | <b>21</b> |
| 2.1 Conseguenze/entità/misura della crisi nell’ Eurozona: caso PIIGS.....                                                 | 22        |
| 2.1.1 La crisi in Grecia.....                                                                                             | 24        |
| 2.2 La crisi in Italia.....                                                                                               | 27        |
| 2.3 La nuova <i>governance</i> Europea.....                                                                               | 36        |
| <br><b>Capitolo 3 – Il processo di riforma della governance.....</b>                                                      | <b>37</b> |
| 3.1 Modifiche normative Post-crisi.....                                                                                   | 37        |
| 3.1.1 Semestre Europeo.....                                                                                               | 38        |
| 3.1.2 <i>Six pack</i> .....                                                                                               | 41        |
| 3.1.3 <i>Two pack</i> .....                                                                                               | 43        |
| 3.1.4 <i>Euro Plus Pact</i> .....                                                                                         | 45        |
| 3.1.5 <i>Il Fiscal Compact</i> .....                                                                                      | 45        |
| 3.2 Accorgimenti italiani in seguito alla riforma delle direttive europee.....                                            | 47        |
| 3.2.1 Le clausole di salvaguardia.....                                                                                    | 47        |

|                          |                                                                |           |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2.2                    | Contenuto e ruolo del DEF e della NADEF.....                   | 49        |
| 3.2.3                    | La riforma della Legge di Bilancio.....                        | 51        |
| 3.3                      | Andamento macroeconomico dell'Italia dalla riforma in poi..... | 52        |
| 3.4                      | Innovazioni nel processo di integrazione europea.....          | 56        |
| <b>CONCLUSIONE.....</b>  |                                                                | <b>59</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b> |                                                                | <b>61</b> |

## INTRODUZIONE

Per poter avere un'ideale visione d'insieme dei processi tramite i quali si è giunti all'attuale assetto dell'Unione Europea c'è bisogno di sfogliare le pagine dei libri di storia fino a giungere al capitolo in cui viene trattato il secondo dopoguerra. L'ipotesi di una società di nazioni che superi la sovranità dei singoli Stati fu già partorita durante il conflitto stesso, motivata dalla necessità di smorzare la tendenza ad acuire tensioni belligeranti e mire espansionistiche. Il "Manifesto di Ventotene" è l'esempio paradigmatico di come ancor prima di deporre le armi si avesse in mente l'ipotesi di costruire un'entità che coordinasse gli sforzi sul continente per renderlo prospero e coeso. Il disegno, per come venne abbozzato dalle messianiche parole di Joseph Weiler, era di creare gli "Stati Uniti d'Europa", a emulazione di quelli d'America. All'indomani della fine del conflitto più sanguinoso di sempre infatti, ad armi riposte e definiti vincitori e vinti, l'assetto di quelle che sarebbero state le superpotenze del futuro era chiaro: da un lato gli Stati Uniti, dall'altro Unione Sovietica (e solo successivamente la Cina). Gli Stati che si ritrovarono nel mezzo si palesavano come deboli, sia economicamente che politicamente, ma consapevoli del fatto che se avessero voluto mantenere un ruolo primario nello scenario mondiale, avrebbero dovuto mettere da parte la reiterazione di quei comportamenti isolazionisti e conflittuali che da sempre ne avevano definito i rapporti diplomatici. Ulteriormente rappresentative dell'ideologia che caratterizzerà la storia Europea nella seconda metà del Novecento sono le parole pronunciate da Winston Churchill nel 1946: interrogato su quale sarebbe stato il futuro dell'Europa, l'ex Primo Ministro Inglese riprese il concetto di Stati Uniti d'Europa quale federazione di Paesi legati dall'obiettivo di evitare il ritorno di "epoche buie in tutta la loro crudeltà ed il loro squallore"<sup>1</sup>. Il volto dell'Europa è stato cambiato profondamente e a più riprese, sia verso una direzione di prevenzione di ulteriori crisi internazionali che di istituzione di propositi nuovi per una prospera crescita unificata. Ha riguardato sia direttamente che indirettamente tutti i Paesi che compongono l'Europa e il mondo, proponendo un'idea nuova e innovativa di istituzione sovranazionale.

L'opinione per cui si sia diventati tutti anche solo parzialmente europei non deriva dall'Unione, ma è l'Unione stessa ad essere nata come conseguenza di quello che si può definire un dato di fatto: i confini geografici sono andati sbiadendosi molto velocemente verso la fine del '900. L'affermazione di una

---

<sup>1</sup> Winston Churchill, Discorso di Zurigo, 1946, ISESP-Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, Centro di Documentazione Europea, p.2.

lingua straniera quale è l'inglese sui piani formativi dei ministeri dell'istruzione non ha fatto altro che avvicinare gli europei, semplificando i mezzi di comunicazione e il trasferimento di informazioni. Le proposte per la creazione di una cultura europea che non fosse appannaggio esclusivo delle classi dirigenti o comunque prerogativa di chi avesse a che fare con i mercati e l'economia furono una conseguenza quasi obbligata: con la creazione dello Spazio Shengen nel 1985 si resero tutti i Paesi aderenti ancora più strettamente interconnessi dal punto di vista sociale. Nonostante i presupposti ideologici, anche l'abbattimento dei confini in realtà ha un'insita motivazione di stampo economico: un sistema in cui si debba rendere efficientemente collegati i mercati di diverse economie richiede che vi sia un'elasticità in materia di mercato del lavoro. In previsione di eventuali periodi di asimmetrie economiche interne, la possibilità di muoversi liberamente permette ai lavoratori di attutire gli effetti derivanti dall'ipotetica crisi in termini di occupazione, comportando minori costi assistenziali per gli Stati e la possibilità di contenere il tasso di disoccupazione della zona in crisi.

La predominanza di obiettivi economici su quelli sociali ha fondamento nella mai del tutto superata identità nazionale di ogni singolo futuro membro dell'Unione: la strada economica si dimostrò essere più fertile sin da subito, come mezzo per la ricostruzione post bellica e in quanto meno condizionata da riflessi identitari, condizionati dalla richiesta di sicurezza e difesa dei confini. L'impossibilità contemporanea di un'unione politica e sociale deriva dall'assenza di una vera e propria lingua comune, che determina obbligatoriamente un'identità geografica ad essa correlata: semplicemente l'elettore non ha modo di comprendere un programma politico propostogli in una lingua che non è la sua fin dalla nascita<sup>2</sup>. L'obiettivo di questa tesi è di ripercorrere brevemente le tappe che hanno portato all'Europa contemporanea, focalizzandosi principalmente su quegli aspetti che esulano dalla componente culturale e trattano principalmente la gestione di politica-economica dell'Unione. Avere un'idea, anche solamente abbozzata, di ciò che ha comportato e comporti tutt'ora e in cosa consista un'organizzazione delle economie e finanze di diversi e numerosi paesi, può essere di spunto per il proseguimento consapevole del processo di unificazione europea. A precisamente 80 anni dall'inizio della guerra, 40 dalla prima elezione del parlamento europeo, 30 dalla caduta del Muro di Berlino e 10 dalla crisi economica più pesante dopo quella del '29, si possono ottenere dati e informazioni che permettono di

---

<sup>2</sup> Salvatore Rossi, *L'Unione economica e monetaria. Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia e Presidente dell'IVASS*, Roma Tre – Scuola di Economia e Studi Aziendali, 11 Marzo 2019, p. 8.

avere un'ottica, seppur marginale, di come le istituzioni continentali abbiano affrontato insieme situazioni che hanno coinvolto tutti gli ambiti, dal militare al sociale, dal politico all'economico

## **CAPITOLO 1 - Introduzione dell'unione economica e monetaria: propositi per la nascita dell'Unione Europea**

È con l'intento di non perdere la propria identità che, paradossalmente, gli Stati Europei (sia appartenenti all'Asse che agli Alleati durante la guerra), si resero disponibili ad una collaborazione senza precedenti, inizialmente economica e poi arricchita della componente legislativa. Si giunge al culmine di questo lungo e sicuramente travagliato processo nel 1992 con la firma del noto "Trattato di Maastricht" e con la sua successiva entrata in vigore il 1° Novembre 1993. Con la stipula di questo accordo i Paesi che ne prendevano parte, o almeno la maggior parte di loro, si impegnavano a mettere in secondo piano la propria sovranità monetaria per fare spazio al nuovo mercato Europeo, nel quale le transazioni si sarebbero portate a termine tramite l'utilizzo di una moneta nuova; l'Euro appunto.

Il trattato istitutivo della CEE prevedeva già all'epoca (1957) i presupposti che saranno fondanti l'Unione negli anni '90, definendo la volontà di abolire progressivamente le restrizioni sulla libertà di prestare servizi all'interno della Comunità<sup>3</sup> e sui movimenti di capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri, nonché qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità o sul luogo di residenza delle parti o sul luogo in cui il capitale è investito<sup>4</sup>. Nonostante queste basi siano chiare e approvate da tutti i firmatari, il prototipo di Unione Europea non riscontrò i risultati voluti prima degli anni '80, risultando discontinuo, ineguale e comunque modesto.

L'equilibrio monetario ha coinvolto a più riprese le banche centrali Europee a partire dagli anni '70: la fine del sistema monetario globale messo in piedi nel 1944 a Bretton Woods, infatti, porta al termine di quella fase storica in cui era possibile convertire il dollaro in oro, misura che nel '71 si rivelò troppo restrittiva per Richard Nixon, all'epoca presidente degli Stati Uniti d'America, impegnato a sostenere gli immensi costi dovuti alla partecipazione alla guerra del Vietnam.

Un tentativo successivo finalizzato a evitare pericolose fluttuazioni dei tassi di cambio tra le valute Europee e quella statunitense fu la fallimentare proposta del primo ministro lussemburghese Werner, il cui rapporto resse fino alla fine del decennio ma che dovette cedere a seguito della seconda crisi petrolifera del 1979. È proprio nel 1979 che viene fondato il Sistema Monetario Europeo, con lo scopo di limitare al minimo le variazioni dei tassi di cambio. Le basi reali per quella che sarà l'unione monetaria

---

<sup>3</sup> Art. 59 Trattato istitutivo CEE 1957

<sup>4</sup> Art. 67 Trattato istitutivo CEE 1957

a noi nota la abbiamo solo attraverso l'Atto unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17 Febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° Gennaio del 1987, in cui i Paesi membri della Comunità Europea si impegnavano solidalmente a condividere una moneta unica sul continente. È in questa sede che fu redatta la relazione Delors<sup>5</sup>, la quale scandiva il periodo preparatorio per l'entrata in vigore della nuova moneta unica tramite la pianificazione di tre tappe che avrebbero fatto sì che entro il nuovo millennio l'economia del vecchio continente sarebbe stata realmente "una e unica", o almeno quanto più fosse possibile.

Le tre fasi prevedevano: inizialmente la firma del già citato Trattato di Maastricht, a seguire il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e in conclusione l'effettiva entrata in vigore dell'Euro quale moneta unica sostitutiva di quelle nazionali.

Servirono a scandire, oltre all'entrata in vigore di norme, anche i termini per i firmatari per portare a compimento i processi necessari ad assorbire senza conseguenze il cambio di valuta previsto. Le fasi richiedevano:

- durante la prima di rendere effettiva la liberalizzazione del movimento dei capitali;
- durante la seconda, iniziata il 1° Gennaio 1994, di concedere ai firmatari di prepararsi all'ingresso nell'Unione Monetaria raggiungendo un elevato grado di convergenza economica reciproca;
- durante la terza, iniziata il 1° Gennaio 1999, l'imposizione irrevocabile dei tassi di conversione delle monete.<sup>6</sup>

### 1.1 Standard economici nel Trattato di Maastricht e Patto di Stabilità e Crescita

L'intento di portare avanti un'analisi consapevole degli attuali standard Europei richiede obbligatoriamente che siano ben chiari quelli noti anche come parametri di convergenza, tramite i quali si sono volute determinare delle prime regole oggettive riguardo le finanze dei singoli Stati. Senza un'economia uniformata a dovere fin da subito si sarebbero persi in brevissimo tempo tutti i propositi che, dopo circa 40 anni di accordi commerciali, portarono a questo storico punto di svolta. Le condizioni

---

<sup>5</sup> Jacques Delors fu presidente della Commissione Europea dal 1985 al 1995.

<sup>6</sup> Franco Tassinari – Giorgio Tassinari, *La strada per Maastricht: i percorsi degli Stati nazionali (1980-1996)*, p.7.



di convergenza che gli Stati dovevano raggiungere consistono in (i) un alto grado di stabilità dei prezzi, (ii) la sostenibilità della situazione delle finanze pubbliche, (iii) il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio e (iv) la stabilità dei tassi d'interesse a lungo termine<sup>7</sup>. Al fine del rispetto di tali condizioni nel Trattato di Maastricht sono previsti 4 criteri quantitativi in termini di finanza pubblica che i fondatori dovevano rispettare.

I criteri erano due inerenti la fattispecie monetaria e due in materia fiscale:

1. Viene introdotto il concetto di *spread* tra i tassi di interesse dei titoli a lungo termine: la variazione di questi non deve superare i 2 punti percentuali (200 punti base) la media dei tassi dei tre Paesi più "performanti";
2. il tasso medio di inflazione non deve essere superiore dell'1,5% il tasso medio del resto del continente;
3. il rapporto deficit pubblico/PIL non deve superare il 3%<sup>8</sup>;
4. il rapporto debito pubblico/PIL non deve essere superiore al 60%<sup>9</sup>.

La Commissione Europea ci tenne a specificare che il rispetto di queste regole fosse fondamentale sia precedentemente che successivamente la terza fase dell'attuazione di Maastricht, calcando la mano non solo sull'oggettività degli stessi come standard di un'economia sana, ma anche sul fatto che nel caso in cui non fossero Stati rispettati continuativamente si sarebbe incorso in sanzioni come, ad esempio, l'esclusione dalla terza fase stessa<sup>10</sup>. L'obiettivo di queste semplici ma restrittive regole era di fare in modo che la finanza pubblica fosse realmente uniforme sul continente, prevenendo eventuali squilibri macroeconomici tramite delle economie solide ed eventualmente poter mettere in atto il principio di mutualismo e di riequilibrio nel caso in cui uno o più membri fossero incorso in un periodo di recessione. In ogni caso nel pensare le 4 regole per l'ammissione e permanenza nell'Eurozona si tennero conto anche di fattispecie che per motivi logistici non potevano rientrarvi ma che comunque

---

<sup>7</sup> Argumentaire Euro. *Les critères de convergence*, mimeo.

<sup>8</sup> Questa soglia era intesa ancor prima del Patto di Stabilità e Crescita come valore massimo raggiungibile e non superabile a causa del trend del ciclo economico. Il Consiglio Europeo si esprime con la decisione n. 95/236 anche specificando che l'obiettivo di medio termine dovesse essere l'equilibrio tra entrate ed uscite.

<sup>9</sup> Art. 104 del Trattato di Maastricht.

<sup>10</sup> Commissione Europea, *Una moneta per l'Europa, Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles 1995, p. 3.

rappresentavano una componente fondamentale del progetto. Nello specifico, nel definire il rapporto debito/PIL come limitato al 60%, si prevedero deroghe allo stesso, specificando la possibilità di evitare sanzioni nel caso in cui ad un debito eccessivo fossero corrisposte politiche volte alla riduzione dello stesso. Fin dalla stesura di queste regole furono portate avanti numerose analisi che ne evidenziavano diverse criticità le quali spaziavano su tutti gli ambiti toccati. Dal punto di vista economico e finanziario diversi autori nostrani hanno tenuto a far presente come nell'imporre tali regole non si avessero in mente le nette differenze pregresse tra coloro che avrebbero dovuto sottostarvi. Si andarono ad accorpate nello stesso sistema economico-monetario sistemi economici ad altissimo tasso di tendenza al mercato finanziario, come l'Inghilterra, e Paesi con minore attitudine allo stesso. Il fatto di mettere sul medesimo piano sistemi economici così distanti pose in essere difficoltà insuperabili solo basandosi sulla buona volontà dei legislatori e degli attori economici. I mercati finanziari inglesi (nello specifico quello di Londra), seguendo un modello analogo a quello statunitense, differivano notevolmente con quelli presenti sul continente, essendo partecipati da un elevato numero di intermediari nazionali e stranieri ed essendo possibile commercializzarvi strumenti finanziari vari e diversificati. Il continente Europeo, invece, registrava un mercato basato sugli istituti bancari, mercati dei capitali poco sviluppati e principalmente incentrati su operazioni nazionali, dovuto anche dalla differente tendenza al mercato finanziario ad elevata liberalizzazione e ad una conseguente alto numero di restrizioni di diritto e di fatto sulle operazioni svolte dagli intermediari. Viene inoltre fatto notare come ad una uniformazione del sistema monetario non ne corrispondesse una in materia fiscale, ponendo in essere possibili incongruenze tra politiche nazionali e sovranazionali, e come il Patto di Stabilità e Crescita e il Trattato di Maastricht non stessero prevedendo sistemi di prevenzione e/o riequilibrio in caso di *shock* asimmetrici nell'Unione. Durante l'analisi dei parametri, nello specifico quelli inerenti le soglie al 3 e al 60 per cento, si fece notare come questi fossero Stati stabiliti, più che su un obiettivo studio macroeconomico, basandosi su motivazioni essenzialmente politiche. Già durante la seconda fase di Maastricht si potevano identificare due macro-schieramenti contrapposti: il primo composto da coloro i quali ritenevano il solo concetto di convergenza come condizione necessaria e sufficiente per un'accelerazione della crescita del reddito e dell'occupazione, e dall'altra coloro i quali non ritenevano possibile la convergenza monetaria realizzabile nei tempi pronosticati.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Franco Tassinari – Giorgio Tassinari, *La strada per Maastricht: i percorsi degli Stati nazionali (1980-1996)*, p. 8.

Nello specifico Paul Krugman critica, tra le altre cose, come la stabilità dei tassi di interesse sia totalmente affidata al mercato obbligazionario: fa notare infatti che, come previsto dal Trattato, i tassi di interesse a lungo termine di due Paesi (Krugman prende come ipotesi la lira italiana e il marco tedesco), i quali sono destinati a breve ad essere assorbiti dalla moneta unica, debbano essere necessariamente gli stessi, palesando un percorso obbligato che delega ai mercati obbligazionari “l’autorizzazione” o meno ad adottare l’Euro<sup>12</sup>.

In ogni caso le opinioni contrarie ad un così rigido sistema di regole per l’ingresso e la permanenza nel nuovo sistema Europeo vengono fin da subito parzialmente disattese, in quanto sia al Belgio che all’Italia fu permesso di non rispettare il margine del limite del debito al 60% e di procedere comunque verso la terza fase del procedimento prevista nel Trattato, poi seguite nell’accettazione nell’Unione Economica e Monetaria dell’UE da Grecia, Slovenia, Cipro, Estonia, Malta, Slovenia e Slovacchia che vivevano una situazione analoga sul profilo del debito pubblico.

Altre situazioni al limite si misero in luce all’alba del terzo millennio quando gli stessi principali promotori della nascita dell’Unione si trovarono nella situazione, nel 2002, di presentare un rapporto di deficit superiore al 3%. La responsabilità di tenere sotto controllo questo tipo di circostanze spettava al Patto di Stabilità e Crescita. Viene costituito dalla risoluzione del Consiglio Europeo di Amsterdam nel 1997 e comprende i regolamenti 1466/97<sup>13</sup> e 1467/97<sup>14</sup>, con i quali si prevedeva l’attuazione della procedura di sorveglianza multilaterale e della procedura per disavanzi eccessivi rispetto ai parametri del Trattato. A causa delle circostanze precedentemente riportate, nel 2005 entrò in vigore il regolamento 1055/2005<sup>15</sup>, il quale metteva in atto la necessaria revisione del PSC, facendolo vertere in direzione di una visione più permissiva per ciò che concerne il rispetto dei parametri di bilancio, giungendo ad una impostazione dello stesso che debba tenere conto degli assetti macroeconomici dei diversi Paesi membri dell’unione monetaria, ammettendo obbiettivi differenziati tra gli Stati e, in un certo senso, introducendo vagamente delle direttive che si ritroveranno successivamente in sede di

---

<sup>12</sup> P. Krugman, *L’incanto del benessere. Politica ed economia negli ultimi vent’anni*, Garzanti, Milano, 1995, p. 225 e seg.

<sup>13</sup> Pubblicato in GU del 2.8.1997, Reg. (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

<sup>14</sup> Pubblicato in GU del 2.8.1997, Reg. (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi.

<sup>15</sup> Pubblicato in GU L 174 del 7.7.2005, Reg. (CE) N. 1055/2005 del 27 Giugno 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche.

rimborso della *governance*. I Paesi aderenti all'Euro sono ora tenuti, coerentemente con il PSC, a presentare annualmente il Programma di Stabilità<sup>16</sup>: è richiesto ai fini della sorveglianza di Consiglio e Commissione e di eventuale prese di posizione da parte di questi in caso di eccessivi disavanzi pubblici. Il PS viene redatto fedelmente agli obiettivi programmatici già presentati durante l'anno; al suo interno deve essere descritto il quadro macroeconomico e gli obiettivi di finanza pubblica per gli anni successivi, la strategia per il loro raggiungimento e procedure convincenti al fine di ridurre il livello di debito pubblico. A seguito del permesso della Commissione il Consiglio esprime, entro i 3 mesi successivi, un giudizio riguardo al PS e, nel caso in cui in questo si presentino divergenze sostanziali tra previsioni e obiettivi di medio termine, procede facendo scattare l'allarme preventivo. A questo "braccio preventivo" (*preventive arm*) segue, nel caso in cui anche la prima revisione del PS risulti non soddisfacente, il "braccio correttivo" (*corrective arm*) che consiste nella "procedura per disavanzi eccessivi".

La procedura è rappresentata da una prima raccomandazione del Consiglio, basata sull'analisi della Commissione e del comitato finanziario ed economico dell'UE con l'obiettivo di permettere allo specifico Stato di rimediare al disavanzo presente nel PS entro il termine stabilito. Ovviamente nel fare ciò Consiglio e Commissione tengono conto di eventuali situazioni eccezionali e temporanee vissute dal Paese a cui è rivolto l'*early warning* che potrebbero aver condotto il legislatore a superare i vincoli fiscali, così come di fattori di rilievo come la sostenibilità del debito o la posizione economica di medio termine. Al primo avviso della Commissione ne può seguire un secondo, nel caso in cui il governo dello Stato interessato decida di ignorare o comunque di non dare adeguato peso ai giudizi espressi in precedenza dall'autorità di controllo. Se anche in questa sede non si dovessero ottenere risultati soddisfacenti e quindi lo Stato non dia seguito anche a questa seconda raccomandazione subentrerebbe l'applicazione della sanzione prevista dal Patto: lo Stato inadempiente è tenuto a costituire un deposito fruttifero presso la Commissione, calcolato fra lo 0.2 e lo 0.5 del PIL del medesimo paese. Nei due anni successivi è concesso il tempo per rivedere l'eccessivo disavanzo e ottenere così indietro la somma depositata. Superati i due anni senza aver preso misure adeguate il deposito viene tramutato definitivamente in un'ammenda<sup>17</sup>.

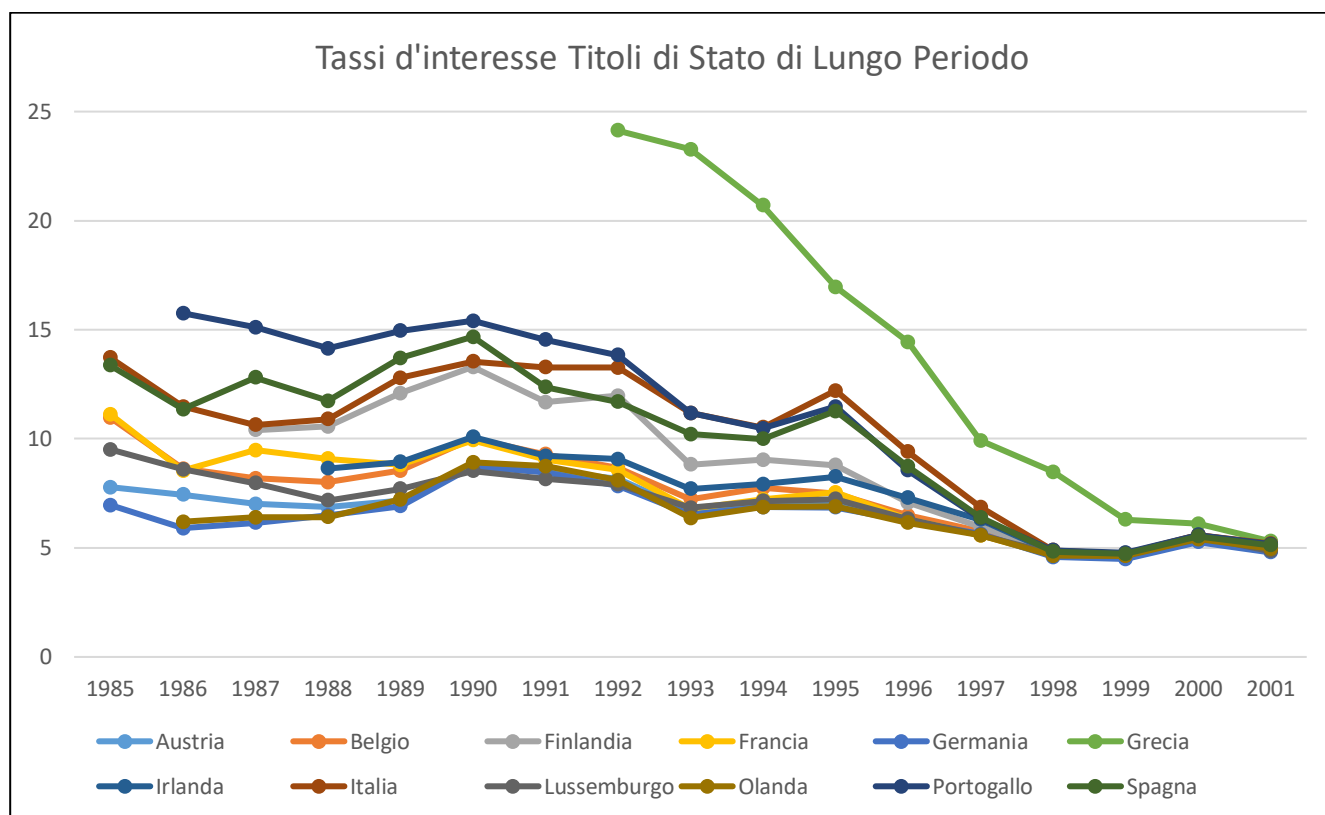
---

<sup>16</sup> Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1466/1997, modificato nel giugno 2005 dai Regolamenti n.1055/05 e n.1056/05.

<sup>17</sup> Nessun paese è mai stato soggetto alla sanzione.

## 1.2 Allineamento delle economie dei Paesi Europei finalizzato all'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria

Per poter portare a compimento il progetto dell'Unione Economica Monetaria furono richiesti importanti sforzi ai Paesi e al mercato, al fine di far convergere prima dell'entrata in vigore dell'Euro quelle componenti di disallineamento tra le economie dei vari Stati e ridurre gli *spill-over* derivanti da asimmetrici aumenti dei tassi di interesse.



Dati EUROSTAT riguardanti i 12 Paesi aderenti all'Euro nel 1999.

La situazione nel 1992 vedeva rientrare nei parametri del Trattato solo Francia, Austria e Lussemburgo, con però molto prossimi all'obiettivo anche Finlandia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia. Già nel 1996, per ciò che concerne le finanze pubbliche, la situazione peggiorò, registrando un allontanamento dai *targets* con conseguente totale assenza di Paesi in regola<sup>18</sup>. Tutti i Paesi

<sup>18</sup> Tenere presente che il Trattato, in previsione di circostanze di questo tipo, specifica che si possa esulare dalle regole se i rapporti dimostrino provvedimenti rivolti al rientrare in queste.

registrarono un andamento crescente del debito pubblico, che li portò quindi a superare valore del 60% del PIL; in particolare Italia, Grecia e Belgio risultarono essere i più distanti.

In ogni caso le semplici premesse risultarono sufficienti a spingere i mercati e le economie nazionali verso gli standard richiesti per il raggiungimento di una stabilità nella futura Eurozona; nel periodo che va dal 1985 al 1996 si può notare l'effettiva presenza della convergenza richiesta tra le economie prese in considerazione.

In termini di fluttuazioni dei tassi sulle monete nazionali la lira italiana e la sterlina inglese seguirono un percorso diverso dalle altre valute, in quanto in seguito alla speculazione portata avanti sui loro tassi di cambio dovettero abbandonare gli accordi di cambio fissi determinati dal Sistema Monetario Europeo nel '92<sup>19</sup>.

Al di là delle fattispecie italiana e inglese, si registrò un abbassamento dei tassi d'inflazione, così come richiesto dall'articolo 104 del Trattato: la media aritmetica di questi nel 1985 era pari al 7,4%, nel 1991 al 6,0% e nel 1996 al 2,6%. La variabilità dello stesso vedrà una riduzione altrettanto soddisfacente, passando dai 4,5 punti percentuali nel 1991 ai 1,8 nel 1996. Venne fatta coincidere con la convergenza richiesta anche la media aritmetica dei tassi d'interesse a lungo termine che, sebbene fino al 1991 rimasero quasi costanti, passando dal 12,7% al 12,2%, scesero al 7,9%<sup>20</sup>.

### 1.3 Adattamenti italiani per l'ingresso nell'UE

L'Italia nel gestire lo stravolgimento necessario all'ammissione nel "club Europeo" dovette affrontare numerosissime sfide sotto molteplici punti di vista, mettendo in discussione l'aspetto giuridico, economico, politico e monetario del paese.

Per ciò che concerne l'ambito economico, l'Italia è stato uno di quei Paesi che ha necessitato maggiormente di un cambiamento nell'assetto dei suoi conti pubblici. Il concetto di "liberalizzazione" non era ancora stato apprezzato dalla politica nostrana per quanto rappresentasse uno dei pilastri su cui fondare l'unione monetaria continentale. Finanziariamente arretrato<sup>21</sup>, portò avanti le politiche

---

<sup>19</sup> L'Italia rientrerà nello SME nel 1996 e ne riuscirà nel 1998. La lira si svalutò notevolmente fino all'entrata in vigore dell'Euro nel 2002 ma mantenendo un tasso di inflazione nel '93 non superiore al 5%.

<sup>20</sup> La correlazione positiva tra caduta dei tassi di interesse e tasso di inflazione è nota in letteratura come effetto Fisher, qui confermato.

<sup>21</sup> In riferimento sia alla complessità dei mercati finanziari che riguardo il numero di intermediari e la varietà di strumenti scambiati.

richieste nella prima fase di Maastricht<sup>22</sup> quasi sbrigativamente e stravolgendo diverse voci del suo bilancio.

Congiuntamente alla volontà Europea di far vertere l'economia verso un fronte più liberalizzato, ebbero luogo in Italia e nel mondo diversi eventi che le permisero di svincolare più facilmente dall'impostazione politica precedente, caratterizzata da un'attenzione particolare all'economia a fortissima partecipazione statale. La caduta del Muro di Berlino e il collasso dell'Unione Sovietica nel 1989 con conseguente trionfo dell'economia di mercato e (in Italia) Mani Pulite e il crollo dei partiti storici sicuramente influenzarono le politiche immediatamente successive in modo molto marcato e netto. Su tutti gli esempi che si possono presentare a riguardo domina lo smantellamento dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale, iniziato nel 1993 e conclusosi nel 2005.

L'IRI consisteva in un gruppo di circa 1000 società che contava complessivamente più di 500.000 dipendenti e la proprietà era interamente dello Stato italiano ed il mercato a cui si rivolgeva era principalmente quello delle *Public Utilities*, ma non solo. Nel 1993 l'IRI registrava un fatturato di circa 67,5 miliardi di dollari e si posizionava al settimo posto nel mondo nella classifica delle società per fatturato<sup>23</sup>. A partire dal medesimo anno si iniziò la procedura di privatizzazione dell'Istituto, durata complessivamente più di 10 anni e che ha permesso all'Italia sia di "fare cassa", tramite le cessioni della proprietà e la conversione delle sue diverse componenti in Società Per Azioni, che di tener fede alla promessa di convertirsi al mercato unico liberalizzato. Dalle ceneri dell'istituto nacquero quindi diverse società di bandiera come ad esempio l'ENI, l'ENEL, Finmeccanica e Poste Italiane.

Ritengo sia importante citare l'IRI in questa sede in quanto la sua dissoluzione ha rappresentato per il nostro paese la presa di coscienza di quanto l'assetto economico che si andava definendo nel mondo fosse diverso da quello portato avanti dalla nascita della repubblica fino a quel momento. Le S.p.A. ereditate dall'IRI hanno visto il loro valore crescere in maniera esponenziale in questi 25 anni: la sola ENI ha distribuito complessivamente dal 2001 ad oggi un ammontare di utili pari a circa 22 miliardi<sup>24</sup> di Euro mentre l'ENEL nel 2017 ha incrementato il valore delle sue azioni del 29% circa<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Che appunto prevedeva la liberalizzazione dei mercati.

<sup>23</sup> Dati ricavati dal sito [www.referenceforbusiness.com/history2/98/Istituto-per-la-Ricostruzione-Industriale-S-p-A.html](http://www.referenceforbusiness.com/history2/98/Istituto-per-la-Ricostruzione-Industriale-S-p-A.html)

<sup>24</sup> Gli ingenti ricavi furono dovuti anche dal forte aumento del prezzo del petrolio nel 2007 che superò i 100 dollari a barile.

<sup>25</sup> Ettore Livini, *La corsa alle privatizzazioni è costata allo Stato 40 miliardi*, La Repubblica, 8 novembre 2017. L'autore fa molta leva sul "mancato guadagno" dello Stato che, privatizzando, non ha potuto godere dei profitti generati dalle aziende che furono di sua proprietà. Personalmente ritengo l'analisi al limite della superficialità posta nei termini usati nell'articolo, in quanto due obiezioni valide sono: (i) il negato ingresso nel mercato Europeo avrebbe quasi sicuramente

Se dal punto di vista economico l'Italia ha dovuto avviare un processo rapido e sicuramente non indolore per adattarsi alla nuova idea di mercato, dal punto di vista giuridico si può dire che la situazione non richiedesse altrettanto radicali modifiche. Nella Costituzione stessa si tiene conto della necessità di cooperazione con gli altri Stati specificando che, se necessario, essa debba acconsentire "in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che ne assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, promuovendo e favorendo le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"<sup>26</sup>.

La questione più spinosa da gestire riguardava (e riguarda) la coesistenza del principio di equilibrio del bilancio e la *governance* Europea: la Legge di Bilancio italiana è regolata dall'articolo 81 della Costituzione, il quale predispone il concetto di "pareggio di bilancio"<sup>27</sup>, e richiede quindi che a determinate spese corrispondano altrettante entrate. La presenza nel medesimo ordinamento non solo di una regolamentazione interna molto attenta e restrittiva riguardo al bilancio, ma anche di direttive sovranazionali altrettanto rigide avrebbe potuto condurre ad una quasi impossibilità di perseguire gli obiettivi politici attraverso la gestione dei conti pubblici, impedendo ai governi nazionali di poter avere quello spazio discrezionale insito in un qualsiasi indirizzo politico. I tentativi volti ad aggirare il dispositivo ideato dai Costituenti con l'articolo 81 hanno cominciato a manifestarsi in modo palese già dagli anni '60, in coerenza con l'apertura a sinistra della maggioranza di governo e del "Piano Vanoni"<sup>28</sup>. Negli anni a seguire si possono individuare diversi momenti di rottura degli equilibri di bilancio nelle difficoltà ad avviare un ciclo di programmazione economica che assicurasse una quantificazione degli oneri e la relativa copertura pluriennale. A questo *trend* della nostra classe politica va affiancata la crescente domanda di prestazioni assistenziali e sociali da parte dei cittadini dalla fine degli anni '60, che comportò un livello di uscite sistematicamente superiore rispetto a quello delle entrate<sup>29</sup>. Tale

---

comportato per la nostra economia "mancati guadagni" certamente superiori, (ii) è possibile che l'aumento di valore delle società "ex-IRI" sia dovuto anche ad una maggiore apertura al mercato.

<sup>26</sup> Articolo 11 della Costituzione Italiana. La presa di posizione qui espressa fu sicuramente motivata dall'appena terminato conflitto e dall'apertura alla NATO, ma rappresentò comunque un'apertura ad una più intensa partecipazione ad organizzazioni internazionali anche di natura diversa rispetto a quella bellica.

<sup>27</sup> Articolo 81 della Costituzione Italiana comma 1.

<sup>28</sup> *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*. Studio presentato al Parlamento nel 1955 dall'onorevole Vanoni. Venivano individuate delle linee di politica economica atte a coordinare in modo diretto l'azione pubblica e in modo indiretto quella privata.

<sup>29</sup> Giuseppe Di Gaspare (*Innescare un sistema di equilibrio: ritornando all'art 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, p.213-214) evidenzia come la "torsione" del paese verso quello che all'epoca era noto come lo "Stato finanziatore" portò ad un'eccessiva richiesta di produzione



asimmetria è sempre stata compensata con l'emissione di titoli di Stato che rappresentavano un doppio espediente di aggiramento dell'art. 81, in quanto *in primis* gli introiti della vendita dei titoli consistevano in quella voce attiva che copriva i disavanzi senza un aumento delle imposte, *in secundis* perché il debito pubblico così accumulato veniva assorbito dalla Banca d'Italia<sup>30</sup>. Queste furono le diverse ragioni che portarono alla crescita sistematica del debito pubblico, aidate anche dalla crisi del Sistema Monetario Internazionale a inizio anni '70.

La svolta si ha nel 1978 con l'introduzione delle Legge Finanziaria<sup>31</sup>. Doveva essere approvata entro il 31 Dicembre di ogni anno e nel caso in cui ciò non fosse avvenuto si sarebbe fatto ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio. La Finanziaria aveva lo scopo di rendere adeguate passività e attività del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e di tutti quegli enti che si ricollegano alla finanza statale e agli obiettivi di politica economica tramite l'aggiramento del terzo comma dell'art.81, che impossibilitava il legislatore a perseguire manovre di finanza pubblica sfruttando la legge di bilancio stessa<sup>32</sup>. Fedelmente all'art. 81 C. indicava i mezzi per far fronte alle maggiori uscite ed il livello massimo di ricorso al mercato finanziario. Fin da subito stagionalmente al centro del dibattito, il ruolo della finanziaria è stato rivisto attraverso la legge 362/23 del 1988, in cui si stabilisce che vi debbano essere indicate le regolazioni quantitative strettamente necessarie all'indirizzo politico nonché il livello massimo di indebitamento a medio e lungo termine e tramite la quale si risolvevano i problemi sorti nello scandire in modo chiaro i momenti di redazione del bilancio e della finanziaria e di quantificazione precisa dei costi dei provvedimenti proposti<sup>31</sup>.

La legge finanziaria ha acquisito sempre maggiore importanza con l'avvicinarsi dell'entrata in vigore dell'Euro, in quanto si rivelò essere uno strumento adatto alla previsione dell'andamento dei tassi di indebitamento netto e del rapporto tra debito pubblico e Prodotto Interno Lordo, parametri che richiamano appunto all'attenzione la Commissione Europea. La legge finanziaria si estingue con la riforma del bilancio pubblico, che la sostituisce con la Legge di Stabilità<sup>33</sup>.

---

legislativa, comportando crisi nei tempi e nei modi di approvazione delle leggi, che toccavano dal finanziamento delle attività produttive, alla programmazione regionale alle misure emergenziali di protezione, ausilio e regolazione.

<sup>30</sup> Giuseppe Mulone, *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*, 2006, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>31</sup> Introdotta con la legge 468/5 agosto 1978.

<sup>32</sup> Renato Loiero, *Paolo De Ioanna. Un uomo di Stato al servizio della Repubblica*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, marzo 2019, p.124.

<sup>33</sup> Legge n. 196 del 31 dicembre 2009.

#### 1.4 Dall'entrata in vigore dell'Euro alla crisi

I processi che portarono nel '99 all'introduzione dell'Euro erano motivati dalla teoria proposta da Robert Mundell nel 1961. Mundell ipotizzò per primo il concetto di "Area Valutaria Ottimale" per un'area geografica più estesa di un singolo Stato. Prevede la convenienza di più Paesi ad adottare un'unione monetaria nel caso in cui tra questi esista una stretta integrazione di scambi internazionali e mobilità dei fattori produttivi. Lo studio empirico di aree valutarie realmente ottimali, quale sono gli Stati Uniti, ha permesso di stilare una lista di 6 criteri di convergenza che sarebbero alla base di questo sistema:

1. mobilità del lavoro: la possibilità di un lavoratore di spostarsi da un Paese ad un altro sempre appartenente alla medesima area valutaria;
2. diversificazione della produzione: i paesi componenti l'area valutaria devono produrre beni che siano di vantaggio per gli altri, rendendosi così partners commerciali compatibili;
3. libera circolazione: possibilità di muoversi di capitali e persone semplifica il sistema economico;
4. sussidiarietà fiscale reciproca: deve essere veicolata al sanare situazioni di *shock* asimmetrici tramite l'attivazione di misure di compensazione a favore di quelle componenti colpite da un momento di recessione;
5. preferenze omogenee: prese di posizione politiche ed economiche condivise dai paesi membri;
6. solidarietà: disponibilità dei Paesi membri a rinunciare a pretese "egoiste", motivata dalla consapevolezza di un destino comune alla determinata area valutaria.<sup>34</sup>

La nascita ufficiale della moneta unica Europea sancisce l'inizio della terza e ultima fase del trattato di Maastricht, avvenuta il 1° Gennaio 1999, con un comunicato del Consiglio dei Ministri Europei<sup>35</sup>, data in cui la moneta debutta sui mercati Europei. L'effettivo inizio della circolazione dell'Euro invece risale al 1° Gennaio 2002. Inizialmente fu adottata dai 11 Paesi che composero l'antenato dell'Unione Monetaria Europea<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Samuele Ialenti, *L'euro conviene? La teoria delle aree valutarie ottimali*, Starting Finance, 26 Giugno 2018.

<sup>35</sup> L'Euro, [interno.gov.it](http://interno.gov.it)

<sup>36</sup> I primi 11 Paesi erano Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. La Grecia entrerà nel 2000 e insieme agli altri effettuerà la sostituzione della moneta nel 2002.

I tassi di cambio applicati fra le varie valute nazionali e la nuova moneta furono determinati dal Consiglio Europeo basandosi sui loro valori di mercato al 31 dicembre 1998<sup>37</sup>. Contemporanea all'entrata in vigore dell'Euro è la nascita della Banca Centrale Europea (con sede a Francoforte), che lo amministra insieme al Sistema Europeo delle Banche Centrali, rispettivamente con il compito di stabilire le politiche monetarie e comuni e di coniare e distribuire le monete e le banconote. Le conseguenze pronosticabili dell'adozione di una moneta comune a Paesi con leggi, panorama politico e soprattutto economie diverse sono sia positivi che negativi: a favore di questa rivoluzione c'è il fatto che vengono ridotte le fluttuazioni dell'inflazione<sup>38</sup> e che si vada ad eliminare il rischio ed il costo del cambio di valuta, incentivando la stabilità economica dei Paesi esportatori e l'interdipendenza economica e commerciale fra gli Stati membri<sup>39</sup>.

Nonostante i presupposti sicuramente positivi della politica monetaria comune, fin da subito si palesò come questa non fosse sufficiente ad una crescita complessiva e coesa del continente. Il poco ed insufficiente controllo sull'andamento dei livelli di debito pubblico e dell'inflazione e l'assenza di una politica fiscale coesa, per quanto inizialmente non rappresentassero un problema insormontabile, saranno alla base dell'elevata divergenza tra gli Stati membri durante la crisi del 2008 e negli anni successivi.

L'inefficacia dei meccanismi di controllo e sanzione del PSC si era già manifestata nel 2003, quando Francia e Germania presentarono i rispettivi Patti di Stabilità con un deficit superiore al margine del 3% e non furono soggetti a nessuna procedura correttiva, minando tutto il sistema di controllo *ex ante* dei conti pubblici e mettendo in discussione l'effettiva applicabilità delle procedure *ex post* volte a disincentivare questo tipo di prese di posizione.

Rende obbligati i dubbi riguardo il sistema di controllo il semplice fatto che nel 2005 furono le stesse Francia e Germania le principali promotrici della riforma del Patto di Stabilità e Crescita. Completamente ignorata fu anche la possibilità di rinforzare le procedure di controllo tramite il "Trattato di Lisbona", che lascia sostanzialmente immodificata la disciplina della *governance* economica di Maastricht e del PSC<sup>40</sup>.

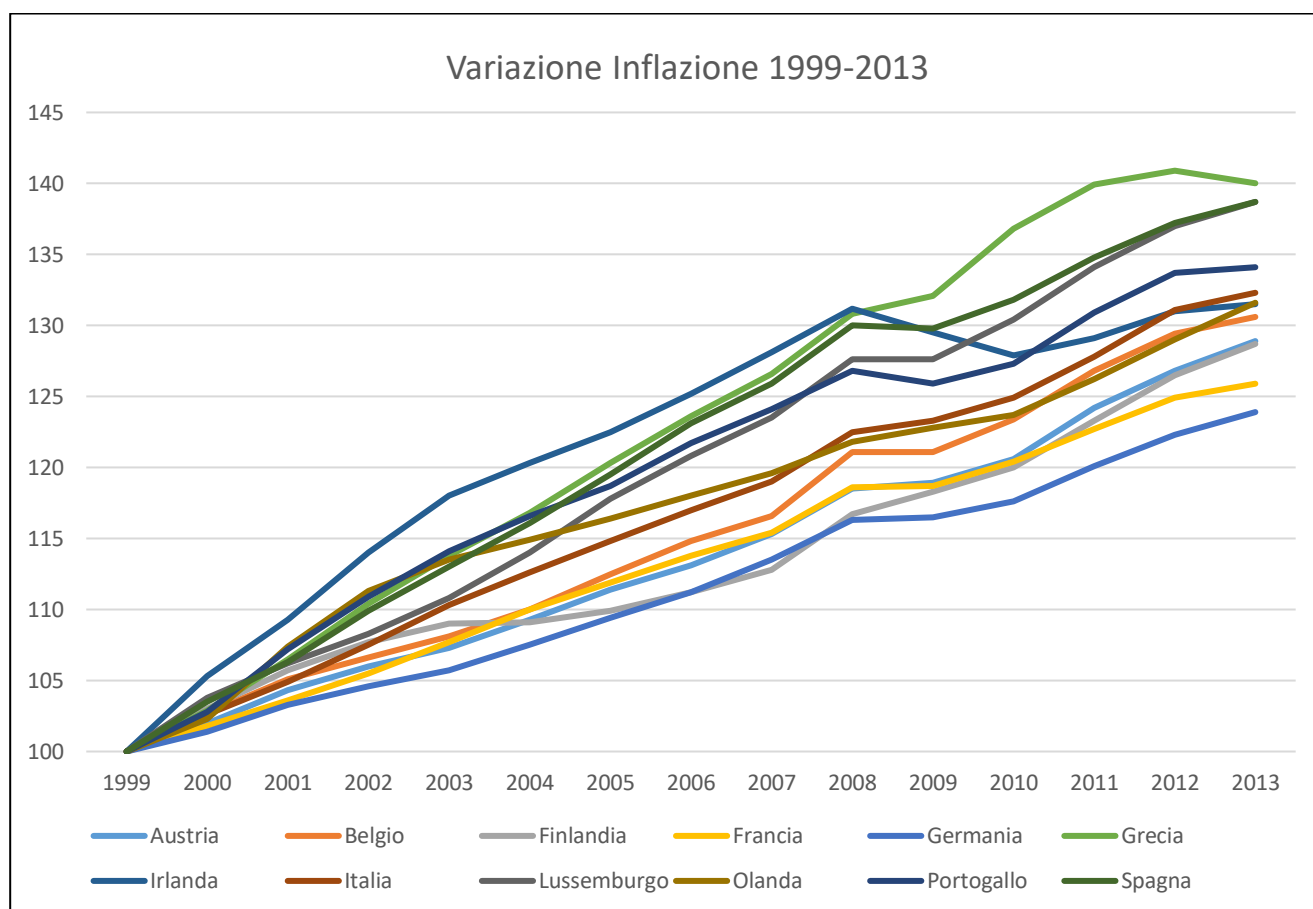
---

<sup>37</sup> Pubblicato in GU del 31/12/1998, Reg. (CE) 2866 del consiglio del 31 dicembre 1998. *Conversione tra l'Euro e le monete degli Stati membri che adottano l'Euro.*

<sup>38</sup> Dal sito della Banca Centrale Europea.

<sup>39</sup> "Perché l'Euro?" dal sito della Commissione Europea [https://ec.europa.eu/info/business-economy-Euro/Euro-area\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-Euro/Euro-area_en)

<sup>40</sup> Sergio Fabbrini (2012): *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'Euro*, il Mulino.



Dati EUROSTAT riguardanti i 12 Paesi aderenti all'Euro nel 2001.

Per prendere parte all'Eurogruppo bisogna tenere presente che questa scelta comporterà la perdita di uno dei pilastri dell'economia di un paese: la sovranità monetaria. Un paese che possa controllare l'emissione della sua moneta si può permettere di gestire situazioni di recessione tramite l'immissione nell'economia reale di ulteriore moneta stampata veicolando la conseguente svalutazione della stessa, la quale, coordinata con una controllata circolazione nell'economia reale fa sì che svalutazione monetaria e inflazione risultino avere valori molto diversi tra loro<sup>41</sup>.

Le critiche che si animarono fin dall'introduzione dell'Euro vertevano proprio sull'analizzare questa problematica: come già scritto, nell'unione monetaria Europea si misero "sotto lo stesso tetto" Paesi con economie profondamente diverse, che necessitavano di conseguenza di politiche monetarie

<sup>41</sup> Nel 1992 la Lira, a fronte di una svalutazione del 20%, raggiunse un tasso di inflazione inferiore al 5%.

diversificate. In un sistema a cambi rigido, quale è l'Euro, l'unico modo per trarre vantaggio dalla propria moneta consiste in un ferreo controllo dell'inflazione.

Ipotizziamo che i Paesi X e Y facciano parte della stessa area valutaria e partano da un valore all'anno  $t$  della moneta pari a 100: all'anno  $t+1$  il paese X ha generato un livello di inflazione pari a 2, mentre Y pari a 4. Il che significa che quello stesso bene che in  $t$  costava 100 in entrambi i Paesi, ora in X costa 102 e in Y costa 104. Una differenza del genere riproposta ogni anno porterà il paese X ad avere un alto livello di deficit commerciale rispetto ad Y in pochi cicli economici. Questa è una semplificazione di ciò che è successo realmente nei Paesi dell'Eurozona: dal 2000 al 2013 il fenomeno si è manifestato in modo abbastanza palese, portando i livelli di inflazione complessivi a differenziarsi notevolmente tra Paesi dell'Europa del Nord e quelli dell'area Sud. La Germania ha complessivamente registrato il livello di inflazione nominale pari al 23,9%; in Italia il tasso nel medesimo periodo è stato di circa il 32,3% e in Spagna del 38,7%<sup>42</sup>.

Se da una parte la politica economica comunitaria si è quindi concentrata particolarmente sulla gestione del fenomeno inflazionistico e del controllo delle politiche monetarie, dall'altra si è palesata la quasi totale assenza di un condizionamento preciso delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Tale impostazione molto limitata ha poi reso evidente la totale inadeguatezza dell'Unione nella sua interezza nel gestire uno shock simmetrico quale sarà la crisi, portando l'Eurozona a serie difficoltà politiche e sociali interne<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Banca dati Eurostat dal sito <https://ec.europa.eu/Eurostat/web/hicp/data/database>.

<sup>43</sup> Mario Monti (2010), *A new strategy for the single market*, report stilato per il Presidente della Commissione Europea Josè Manuel Barroso.

## CAPITOLO 2 - Crisi del 2008 in Europa

Nonostante il processo di integrazione europea non sia stato sempre esente da frizioni, si può tranquillamente affermare che la crisi abbia rappresentato uno spartiacque abbastanza netto a livello di redazione e applicazione della legislazione economica europea. Al momento dell'esplosione della crisi economica del mercato immobiliare, innescata dalla bolla speculativa sui mutui *sub-prime* portata avanti da diversi istituti finanziari, principalmente statunitensi, l'Euro era già una realtà consolidata e a cui i mercati si erano adattati nei tempi previsti. I paesi europei furono colpiti più riprese e non contemporaneamente: in una prima fase della crisi vennero intaccati i conti delle principali banche di Germania, Irlanda e Regno Unito, ritenute *too big to fail*. La presenza nei loro bilanci di portafogli di titoli tossici ha comportato una seria flessione del mercato bancario, dovuta dal fallimento di fondi stranieri immensi come ad esempio *Lehman Brothers*. A questi infausti eventi seguì un generale clima di sfiducia, il quale ebbe come conseguenza principale il forte irrigidimento delle banche a concedersi prestiti vicendevolmente, temendo di non venire ripagati dell'investimento. Il terzo e più grave momento per l'Europa si ha avuto quando la crisi si è estesa al debito pubblico degli Stati europei<sup>44</sup>. Le operazioni di convergenza dei tassi d'interesse dei singoli Stati condotta per tutti gli anni '90 si erano concluse con successo e senza traumi di particolare rilievo. Le criticità dei conti pubblici che poi condussero diversi Paesi Europei in una fase di recessione da cui ancora non sono completamente usciti non furono rappresentate da valori *flow*, bensì da quelle componenti *stock* mai sanate nel corso degli anni. Già dal momento in cui il parametro del debito pubblico, entrato in vigore con Maastricht, fu messo in secondo piano per non impedire l'ingresso di Italia e Belgio, era intuibile come l'attenzione fosse più rivolta all'atteggiamento che gli Stati avrebbero dovuto avere nei confronti dei loro bilanci per il futuro<sup>45</sup>, piuttosto che le implicazioni derivanti dalle politiche economiche portate avanti fino a quel momento. Nei primi anni del 2000 si vide un'effettiva riduzione del livello di debito, facendo sperare che la strada intrapresa fosse effettivamente quella adatta per la reale lotta a indebitamenti eccessivi: Italia e Belgio per primi registrarono nel periodo 2000-2007 un abbassamento del tasso di debito

---

<sup>44</sup> Giovanni Guerra, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 9 Gennaio 2019, p. 8.

<sup>45</sup> In riferimento al fatto che il margine del 60% sia superabile se si palesi la volontà di ridurlo progressivamente.

rispettivamente dal 105,1% al 99,8% e dal 108,8% al 87%<sup>46</sup>, realizzando così le aspettative precedenti l'entrata in vigore dell'Euro, seppur rimanendo su livelli molto lontani dal margine del 60%.

L'entrata in vigore dell'Euro permise a questi stessi Stati di avere una politica più stabile anche nei confronti dei loro tassi d'interesse: nel periodo antecedente l'Unione Economica e Monetaria la variazione in passivo degli *stock* dei governi seguiva andamenti profondamenti diversi tra Paesi Europei ad alto tasso di debito e quelli che invece registravano valori più contenuti; un incremento dell'1% del debito comportava un innalzamento dei tassi anche di 34 punti base, comportando pesantissimi *gap* con gli Stati a basso livello di debito, che invece riuscivano a contenere in modo più efficace le variazioni dei valori del loro debito, di conseguenza l'inclusione nell'EMU non ha fatto altro che portare beneficio agli *high-debt countries*<sup>47</sup>, che a fronte di una politica incentrata anche sulla riduzione del debito, potevano godere di una riduzione più che proporzionale dei tassi d'interesse.

Nel momento in cui la crisi ha valicato i confini statunitensi e si è pesantemente abbattuta sul mercato Europeo, si è spontaneamente rianimata la discussione riguardante l'efficacia e l'utilità di una moneta unica sul continente, considerata una delle cause fondamentali dell'entità dei danni portati dalla crisi in Europa. In realtà la componente monetaria ha probabilmente permesso di tenere sotto controllo una delle tante voci che sarebbero state variate dalla recessione, che è il tasso di cambio: nei confronti del dollaro l'*exchange rate* ha avuto una flessione dall'1,4 all'1,2, valori tutto sommato contenuti vista l'entità della crisi<sup>48</sup>.

## 2.1 Conseguenze ed entità della crisi nell' Eurozona: caso PIIGS

“PIIGS” è l'acronimo utilizzato nel giornalismo economico per indicare quei Paesi Europei che godono di situazioni finanziarie deficitarie e non particolarmente virtuose. Raggruppa gli Stati del Mediterraneo che hanno maggiormente subito gli effetti della crisi che sono Portogallo, Italia, Grecia e Spagna, e l'Irlanda assoggettando gli stessi ad un'accezione sprezzante nei confronti delle loro economie vista l'assonanza con la traduzione inglese della parola “maiali”.

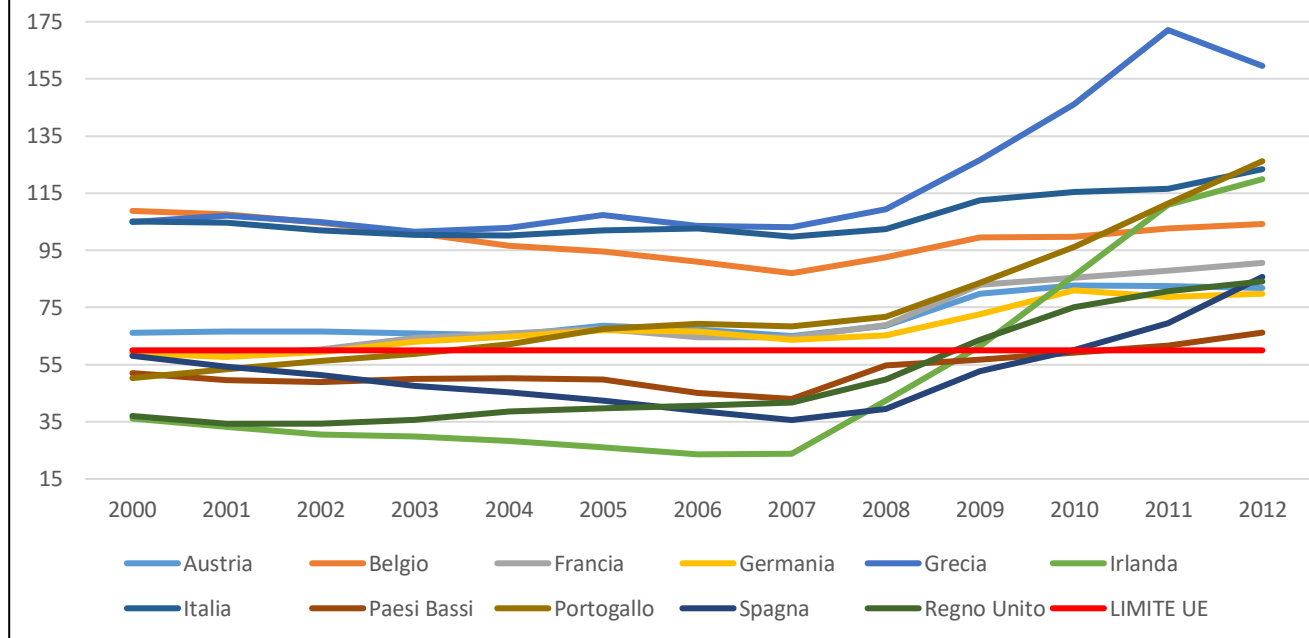
---

<sup>46</sup> Database Eurostat.

<sup>47</sup> Marattin, Paesani, Salotti (2012), “*Assessing the pre-crisis advantages of the EMU for sovereign debt issuers: a panel VAR analysis*”, p.3.

<sup>48</sup> Mario Sarcinelli (2012), *Euro crisis or public debt crisis? With a remedy for the latter case*, PSL Quarterly Review, vol 65 n. 262, p. 217.

## Rapporto Debito Pubblico/PIL delle Principali Economie Europee periodo 2000-2012



Dati EUROSTAT.

Per ciò che concerne l'appartenenza della Spagna a questo gruppo, bisogna tenere conto del fatto che non vi sia rientrata nel 2010 a causa del livello del debito, che all'epoca ammontava al 60,1% del PIL (quindi quasi perfettamente in linea con gli standard Europei), quanto per la crescita che lo stesso ha sostenuto nei quattro anni successivi, raggiungendo nel 2012 l'85,7% e nel 2014 il 100,4%<sup>49</sup>. Il livello di deficit raggiunto da questi Paesi fu, sempre nel 2010, molto elevato, con i valori del 7,3% in Portogallo, 4,6% in Italia, 32,2% in Irlanda, 9,6% in Grecia e 9,2% in Spagna<sup>50</sup>. Il percorso seguito dalla crisi in questi Paesi ha permesso di avere la prova empirica che in Europa la ferita mai guarita che ha portato all'aggravarsi delle situazioni degli Stati mediterranei non consistesse nella gestione della moneta unica o dei tassi di inflazione e del deficit, ma della gestione dei livelli di debito e della struttura delle economie dei singoli Stati, che evidentemente non avevano ancora ammortizzato il fenomeno di liberalizzazione dei mercati finanziari, l'allontanamento delle banche centrali dal potere esecutivo, comportando l'impossibilità delle prime di acquistare il debito delle seconde, e il fenomeno della

<sup>49</sup> Database Eurostat.

<sup>50</sup> Database Fondo Monetario Internazionale.



seconda globalizzazione. Proprio dalla situazione in cui volgevano questo insieme di Stati si è iniziato ad utilizzare in modo abituale il valore dello *spread* come descrittivo dello stato dell'economia e della politica delle principali forze commerciali Europee.

### 2.1.1 La crisi in Grecia

Il paese che probabilmente ha rappresentato meglio la crisi economica in Europa, sia per ciò che concerne la definizione della recessione sul continente come crisi del debito sovrano, sia per come evidenzia la “superficialità” dell'analisi delle economie interessate all'ingresso nell'Unione Europea, è sicuramente la Grecia.

La crisi per Atene inizia ufficialmente nell'autunno del 2009, quando il neo-eletto primo ministro George Papandreou, pressato dall'inevitabile fase di pesantissima recessione che il paese dovrà affrontare, dichiarerà apertamente che l'agenzia di Statistica greca, l'ELSTAT, aveva fino a quel momento falsato i valori macroeconomici riportati alla Commissione Europea, affinché potesse entrare a far parte del progetto Euro. Nella sua dichiarazione riporta senza mezzi termini che le stime presentate fossero, per fare un eufemismo, al ribasso, in quanto riportavano il livello previsto di deficit al 3,7%, leggermente lontano dal 12,7% reale, rendendo così tangibile lo spettro del *default* e del ritorno alla Dracma, mettendo in dubbio la permanenza nell'Eurozona.

Entro breve questo stesso valore salì al 15% del PIL, innescando i *downgrade* dei suoi titoli da parte delle agenzie di rating (Standard&Poor's nel 2010 li valuterà *junk bonds*, attribuendo ai titoli greci un valore di affidabilità inferiore al BBB) e i primi fenomeni di speculazione internazionale, finalizzati a trarre profitto dalla situazione catastrofica in cui volge il paese<sup>51</sup>. Nella primavera del 2010 il governo greco si vede quindi costretto a far fronte all'immensa mole del debito, quantificato in circa 300 miliardi di Euro, tramite gli aiuti della comunità internazionale, vista l'inevitabile sfiducia dei mercati nei suoi confronti e la conseguente impennata dei rendimenti dei suoi titoli. A maggio dello stesso anno Commissione Europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale approveranno il primo di quelli che poi saranno tre aiuti, stanziando 110 miliardi erogati in diverse *tranche* nel giro di tre anni, volti a eliminare l'ipotesi di insolvenza di Atene. Da questo momento verrà coniato in ambito

---

<sup>51</sup> Vittorio Da Rold, *Troika, scioperi e riforme: 10 anni di Grecia tra crisi e ripartenza*, Il Sole 24 Ore, 22 Giugno 2018

giornalistico il termine *troika*, dal russo “terzetto”, per indicare l’insieme di CE, BCE e FMI e consistente quindi ne “l’insieme dei creditori ufficiali durante le negoziazioni con i Paesi e controllore dell’implementazione dei programmi accordati”<sup>52</sup>.

Fedelmente a questa definizione venne imposto al governo greco di mettere in atto un insieme di politiche di *austerità*, volte alla riduzione della spesa pubblica tramite massicce privatizzazioni, e della messa in atto di provvedimenti finalizzati alla riduzione della corruzione, dell’evasione fiscale e del cuneo fiscale, con lo scopo di rendere più efficiente la pubblica amministrazione. Vista la gravità della situazione dei conti greci sarà necessario un secondo pacchetto di aiuti da 130 miliardi, approvato nel 2012, sempre erogati in tre anni. Nel periodo intercorso tra il 2009 e il 2015, soprattutto in Grecia, si sono inevitabilmente animati movimenti fortemente critici nei confronti dell’imposizione dell’*austerità*, soprattutto perché questa non ha evitato l’ingente aumento del tasso di disoccupazione e non ha nemmeno favorito una rilevante riduzione del deficit. In seguito alle elezioni politiche del 25 gennaio 2015 viene affidato il compito di formare un governo ad Alexis Tsipras, guida del partito SYRIZA, il quale aveva portato avanti la campagna elettorale basandosi sul distacco dalla gestione economica della Grecia dei governi precedenti e soprattutto sulla richiesta di una riforma delle politiche di *austerità* dell’Unione Europea.

In coerenza con il programma del partito Tsipras indirà il 27 giugno 2015<sup>53</sup> per il 5 luglio 2015 il controverso referendum consultivo che chiedeva ai cittadini greci di prendere una posizione sul se approvare o meno le proposte della *troika* alla Grecia durante l’Eurogruppo del 25 giugno. Le opzioni di voto possibili erano *ὄχι* (sì) e *ναι* (no), si chiedeva quindi al votante se approvasse o meno le proposte di riforma. L’affluenza fu del 62,5% (quorum raggiunto) e il 61,31% degli elettori si esprime per il “no”<sup>54</sup>: l’*austerità* applicata in Grecia non aveva il supporto del popolo greco per primo.

Il premier ellenico la sera stessa del referendum dichiarerà la sua disponibilità a “sedersi di nuovo al tavolo delle trattative”, discutere di riforme con giustizia sociale e riarticolare la questione del debito. Il ministro delle Finanze greco, Yanis Varoufakis, si dimise<sup>55</sup> e in meno di una settimana (il 12 Luglio) i creditori della Grecia imposero al governo l’applicazione dei provvedimenti così come proposti fin dall’inizio, pena l’uscita della Grecia dall’Eurozona; Tsipras accetterà e, dopo aver perso la maggioranza

---

<sup>52</sup> [www.Europarl.Europa.eu](http://www.Europarl.Europa.eu) Parlamento Europeo, “Chi è la Troika?”

<sup>53</sup> Francesco De Palo, *Grecia, dal parlamento via libera al referendum su austerità*, Il Fatto Quotidiano, 28 Giugno 2015.

<sup>54</sup> Michela Finizio, *Grecia, vince il «no» (61,3%)*. Tsipras: uscire dall’austerità, Il Sole 24 Ore, 6 Luglio 2015.

<sup>55</sup> [www.yanisvaroufakis.eu](http://www.yanisvaroufakis.eu), *Minister No More!*, 6 Luglio 2015.

parlamentare e aver assistito all'allontanamento dal partito dell'ala radicale di Syriza e dell'ex ministro delle finanze Varoufakis, si dimetterà il 20 Agosto 2015<sup>56</sup>.

La crisi del debito greca fu paradigmatica di ciò che fosse da prendere in esame nell'Unione a livello di *governance*, nonché trampolino di lancio per allargare il dibattito sulla tenuta dell'Euro da un livello quasi esclusivamente accademico ad uno più politico e propagandistico. Proprio in questa sede infatti iniziarono a prendere piede e ad essere seguiti in modo sempre maggiore tutti quei movimenti e partiti che saranno noti come "euroscettici".

Con il termine "Euroscetticismo" si indica l'orientamento di critica nei confronti dell'Unione Europea e di opposizione al processo di unificazione politico-economica Europea in quanto comporta una perdita di sovranità nazionale. Le molteplici sfaccettature di questo movimento si possono riassumere in una forma *soft* e una *hard* di Euroscetticismo, differenziate principalmente dal se si ritenga l'Unione Europea riformabile in un'ottica federale o meno. Le critiche che vengono presentate agli organi Europei si basano principalmente sull'impressione che si parli un'un'istituzione antidemocratica, poco trasparente ed eccessivamente burocratica<sup>57</sup>. Il movimento Euroscettico raccoglie tra i suoi promotori sia partiti di estrema destra così come partiti di estrema sinistra, i primi mossi da ideologie nazionalistiche, quindi particolarmente attenti alla conservazione delle identità nazionali, i secondi mossi principalmente dalla critica alle politiche Europee di liberalizzazione e dalla mancanza di attenzione delle istituzioni sovranazionali nei confronti della classe lavoratrice, fortemente colpita da privatizzazioni e dall'*austerità*.

La crisi e la relativa capacità delle istituzioni di affrontarla prontamente hanno definito i presupposti per i risultati delle elezioni Europee del 2014, sede nella quale i movimenti *anti-establishment* hanno visto la loro presenza nel parlamento Europeo notevolmente incrementata. Tra i principali partiti che hanno assistito ad una crescita del loro bacino elettorale sono il francese *Front National*, il greco SYRIZA, l'inglese UKIP e l'italiano *Movimento 5 Stelle*. Inoltre dal 2017 l'Inghilterra è ufficialmente in trattativa con gli organi europei per poter uscire dall'UE, evento soprannominato *Brexit* che è centrale del dibattito politico inglese e soprattutto precedente parzialmente valido per quei movimenti politici affini ad un allontanamento dall'Unione.

---

<sup>56</sup> Vittorio Da Rold, *Grecia verso le elezioni anticipate. Tsipras stasera si è dimesso*, Il Sole 24 Ore, 20 Agosto 2015.

<sup>57</sup> *Euroscepticism or Europhobia: voice vs exit?*, Jacques Delors Institute, Novembre 2014.

Questo *trend* è stato recentemente confermato in occasione delle elezioni europee 2019, le quali hanno visto affermarsi in Italia, Francia, Ungheria e Inghilterra (uscita solo ufficiosamente dal parlamento europeo), partiti nazionalisti e tendenzialmente antieuropeisti.

## 2.2 La crisi in Italia

La crisi in Italia inizia nel 2008: in questo anno viene registrata per la prima volta dal 1993 una decrescita del Prodotto Interno Lordo che varierà in negativo dell'1,1%<sup>58</sup>.

Il 29 Novembre 2008 il Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi tentò in ritardo di prendere provvedimenti per fronteggiare la crisi, presentando il decreto legge n. 185/2008, meglio noto come “decreto Anti-Crisi”, tramite il quale si sarebbero dovuti limitare i danni della recessione. Il decreto prevedeva importanti provvedimenti valutati complessivamente con uno stanziamento statale di circa 80 miliardi, finalizzati a finanziare iniziative rivolte a supportare sia le famiglie che le imprese durante l'avversa situazione economica che minacciava il paese.

Nello specifico, dal lato delle imprese, il decreto prevedeva una riduzione del 3% sugli acconti dell'Imposta sul Reddito delle Società (IRES) e dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) e nel caso in cui questi fossero già stati versati interamente dai contribuenti ad una data precedente il 29 Novembre, avrebbero goduto di un credito di imposta corrispondente alla riduzione prevista. Sempre in riferimento alle imprese venne rivista la disciplina in materia di Offerta Pubblica di Acquisto (OPA), adeguando la normativa a quella Europea a riguardo: viene abolito il limite del 30% di quote azionarie previsto per l'autorizzazione dell'assemblea per eventuali misure difensive e non è più necessaria l'approvazione delle stesse in sede di assemblea straordinaria.

Per quanto riguarda i provvedimenti presi a sostegno delle famiglie, il decreto stanziava un bonus economico variabile, dai 200 ai 1000 Euro, rivolto a lavoratori dipendenti e pensionati il cui reddito non superi la soglia dei 35.000 se impegnati a sostenere un familiare portatore di handicap, altrimenti la soglia era a 22.000 Euro. In più fu istituito un fondo di credito per i nuovi nati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'ammontare di 25 milioni di Euro l'anno per 3 anni, al fine di fungere da garanzia diretta alle banche e agli intermediari finanziari per quelle famiglie con un nuovo nato (o un

---

<sup>58</sup> Database Fondo Monetario Internazionale, GDP 2008.

figlio recentemente adottato) che volessero accedere al credito. Vengono definiti i parametri per avere accesso alla *social card*, una tipologia di tessera da 40 Euro mensili ricaricata direttamente dallo Stato, volta al sostegno dei consumi di pensionati e coppie con bambini al di sotto dei tre anni: coloro i quali avessero voluto avere a disposizione questi fondi avrebbero dovuto dimostrare di avere un Indicatore della situazione socio-economica equivalente (ISEE) inferiore a 6.000 Euro se di età inferiore ai 70 anni, altrimenti l'asticella saliva a 8.000; non dovevano avere intestata più di un'utenza di gas e elettricità; non essere titolari di un deposito di risparmio di valore superiore a 15.000 Euro; non essere proprietari di un'automobile o di una quota di almeno il 25% di un appartamento e non detenere una quota di almeno il 10% di un immobile non a uso abitativo<sup>59</sup>.

Particolarmente interessante è la parte del decreto che, per sostenere il sistema bancario, concede alle banche di rafforzare il proprio patrimonio di vigilanza dando la possibilità al Ministero dell'Economia e delle Finanze di sottoscrivere i bond che le banche avrebbero emesso nel 2009. La banca avrebbe potuto convertire i titoli su sua richiesta, usufruendo della facoltà di rimborso o riscatto, nel caso in cui la Banca d'Italia avesse ritenuto l'operazione non pregiudicante la condizione finanziaria o di solvibilità dell'istituto<sup>60</sup>.

Nonostante i buoni propositi con cui fu redatto il decreto, fu presto evidente come l'insieme di queste operazioni risultasse sostanzialmente a saldi nulli: ad un totale di uscite si facevano corrispondere un circa equivalente ammontare di entrate, puntando quindi ipoteticamente più ad ottenere effetti positivi dalla redistribuzione della ricchezza più che da uno spostamento della stessa dal pubblico al privato o viceversa. Sebbene una manovra a saldi nulli possa comunque rappresentare uno stimolo per l'economia e limitare gli effetti di una crisi, questo specifico tentativo si dimostrerà inefficace, traducendosi in una modesta redistribuzione delle risorse ma in un nulla di fatto in termini di creazione di posti di lavoro.

Un secondo provvedimento di rilievo fu il Decreto incentivi 5/2009 intitolato "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi", datato 10 febbraio 2009. Il maggior impatto del decreto fu a favore dei nuclei familiari, nei confronti dei quali si prevedevano un intervento di circa 4,5 miliardi di Euro, divisi in un 70% a sostegno del reddito disponibile e la restante parte a sostegno dei consumi. Alle imprese

---

<sup>59</sup> Riccardo Panzetta, *Dov'è finita la social card?*, L'Espresso, 21 Ottobre 2009.

<sup>60</sup> Testo decreto-legge 29 novembre 2008 in Gazzetta Ufficiale n.280 del 29 novembre 2008, S.O. n. 263/L, convertito con legge di conversione del 28 gennaio 2009, *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*.

invece vengono dedicati sgravi fiscali per circa 1,3 miliardi di Euro per l'acquisto di automobili ed elettrodomestici.

Gli effetti della crisi in Italia si sono manifestati per via indiretta: nell'immediato il mercato italiano infatti non subì particolari danni, graziato dal fatto che i nostri istituti finanziari e banche erano relativamente internazionalizzati e possedevano un esiguo numero di titoli tossici nei loro bilanci, permettendo alla nostra economia di evitare una crisi strettamente finanziaria. Il problema che si dovette affrontare fu la conseguente crisi delle economie di numerosi Paesi occidentali, nei confronti dei quali l'Italia intratteneva rapporti intensi in termini di esportazioni di prodotti. Il settore manifatturiero subì un contraccolpo durissimo dalla limitazione dell'*export*, fatto che comportò un ulteriore abbassamento del PIL del 5,5% nel 2009<sup>61</sup>. Nonostante la risalita dell'1,7% nel 2010, permessa da un relativo aumento della domanda estera di prodotti italiani, la crescita non perdurò, questa volta per motivi endogeni, in quanto si manifestò una forte diminuzione della domanda interna causata dalla riduzione dei consumi delle famiglie italiane.



Database FMI.

<sup>61</sup> Database Fondo Monetario Internazionale, GDP 2009.

A maggio e a luglio 2010 vengono approvate dal governo delle misure correttive a carattere d'urgenza con lo scopo di stabilizzare la situazione finanziaria. Nello specifico le manovre correttive si prefiggono di ridurre il deficit dal 5% del 2009 al 2.7% entro il 2012, quindi entro la soglia fissata dal PSC, in modo tale da riacquistare credibilità dell'Eurozona. A sostegno della competitività, nel testo appare la possibilità di azzerare la quota di IRAP dovuta da quelle imprese che avessero investito in nuovi insediamenti produttivi<sup>62</sup>.

La crisi tornò a colpire i conti nazionali nel 2011, come ripercussione dei primi effetti sui debiti sovrani. Vista l'importante mole di debito, che già stava causando seri problemi in altri Paesi del Mediterraneo, l'inaffidabile situazione politica, la quale vedeva il Governo Berlusconi IV in crisi in seguito ai risultati delle elezioni amministrative di Maggio e alla spaccatura nella coalizione di centrodestra in seguito alle vicende giudiziarie del deputato PdL Alfonso Papa<sup>63</sup>, il periodico declassamento dei titoli italiani<sup>64</sup> e il conseguente aumento dei tassi d'interesse stavano mettendo in agitazione non solo le istituzioni della penisola. Al momento la priorità per il governo è di ridurre gli effetti della speculazione in atto sul mercato dei titoli di Stato. Nel Decreto Legge n.98 del 6 luglio 2011, noto come "DDL Stabilizzazione Finanziaria", si introducono tagli ai trasferimenti agli enti locali e alla spesa sanitaria, portando il peso della manovra a 48 milioni di Euro circa, costringendo le realtà locali ad un innalzamento delle imposte sotto il loro controllo. I risultati delle manovre del governo furono sicuramente insufficienti per superare la crisi. Nel 2011 il 24,7% degli italiani è povero, il 18,2% delle persone residenti in Italia sono a "rischio povertà" e il 6,9% si trova in "grave deprivazione materiale". Per quanto riguarda il sistema pensionistico, particolarmente centrale in tutte le manovre, si prevedeva per il 2012 il blocco dell'indicizzazione delle pensioni superiori a 915,52 Euro mensili, ma anche la quota dei pensionati sotto la soglia di povertà era destinata a crescere visto l'aumento della pressione fiscale<sup>65</sup>.

Nonostante l'insieme di tutti questi provvedimenti, le manovre non sembrano sufficienti ed efficaci a contrastare nemmeno la speculazione sull'Italia e la pressione della Banca Centrale Europea sarà palese. Rimane celebre la lettera datata 5 Agosto 2011, firmata dal presidente della BCE Trichet e dal governatore di Bankitalia, nonché entro breve successore di Trichet stesso, Mario Draghi, indirizzata in

---

<sup>62</sup> *Il governo e la manovra da 24 miliardi «Misure inevitabili, si è speso troppo»*, Il Corriere della Sera, 26 maggio 2010.

<sup>63</sup> *RQuotidiano, P4, giudizio immediato per Papa e Bisignani*, Il Fatto Quotidiano, 5 Settembre 2011.

<sup>64</sup> Vito Lops, *La storia dei rating sull'Italia. Come si è mosso nel tempo il giudizio sul debito del Paese*, Il Sole 24 Ore, 20 Settembre 2011.

<sup>65</sup> Dati ISTAT.

maniera “strettamente confidenziale” al Primo Ministro Italiano. Il testo della lettera, pubblicata sul “Corriere della Sera” solo diversi mesi dopo, descriveva le preoccupazioni che attanagliavano le istituzioni Europee e imponeva all’esecutivo di mettere in atto dei provvedimenti radicali per sanare i conti statali. Gli obiettivi a cui doveva puntare l’Italia erano aumentare la concorrenza prestando particolare attenzione sul settore dei servizi, migliorare la qualità dei servizi pubblici e mettere le imprese e in generale il mercato del lavoro in una condizione di maggiore competitività tramite una adeguata riforma del sistema fiscale<sup>66</sup>. Nel primo capitolo della lettera viene specificato come la strategia di riforme, per essere complessiva, radicale e credibile dovesse passare soprattutto attraverso la liberalizzazione dei servizi locali e privatizzazioni su larga scala, nonché una revisione delle norme che regolano assunzione e licenziamento dei dipendenti, approntando sistemi di assicurazione dalla disoccupazione e di ricollocazione verso aziende operanti in settori più competitivi. Nel secondo capitolo vengono sollecitate altre misure, questa volta mirate ad una gestione più dura in materia di redazione della Legge di Bilancio: la “richiesta” principale è di anticipare di un anno le misure introdotte con la legge di Luglio 2011, in modo tale da arrivare al pareggio di bilancio nel 2013 e ad una riduzione del deficit all’1% entro il 2012. In più si “invita” ad un adeguamento del sistema pensionistico sostanzialmente tramite l’alzamento dell’età pensionabile delle donne<sup>67</sup>.

Da quel momento si potrebbe dire che il governo avesse i giorni contati vista la vacillante maggioranza in parlamento: l’8 novembre perderà la fiducia alla Camera dei deputati e il governo cadrà ufficialmente quattro giorni dopo, con le dimissioni di Berlusconi. L’Italia da questo momento rappresenterà una modalità diversa di applicazione dell’*austerità* da parte delle istituzioni Europee: a differenza della Grecia infatti, alla quale fu imposto al governo già formato di prendere provvedimenti per contrastare la crisi e alla quale furono concessi notevoli sovvenzionamenti diretti da parte della Banca Centrale, in Italia si formò direttamente un governo nuovo, quasi completamente esente da quell’accezione politica che è sempre stata insita nella sua definizione, dovuta al fatto che il commissariamento da parte delle Istituzioni Europee di un paese fondatore non sarebbe stato bene accolto dai mercati e perché gli aiuti diretti venivano concessi solo a condizione di una rapida attuazione di riforme e prescrizioni che avrebbero avuto notevoli ripercussioni economico-sociali. 4 giorni dopo essere stato nominato senatore a vita dal presidente della Repubblica Napolitano, Mario Monti viene incaricato di formare il

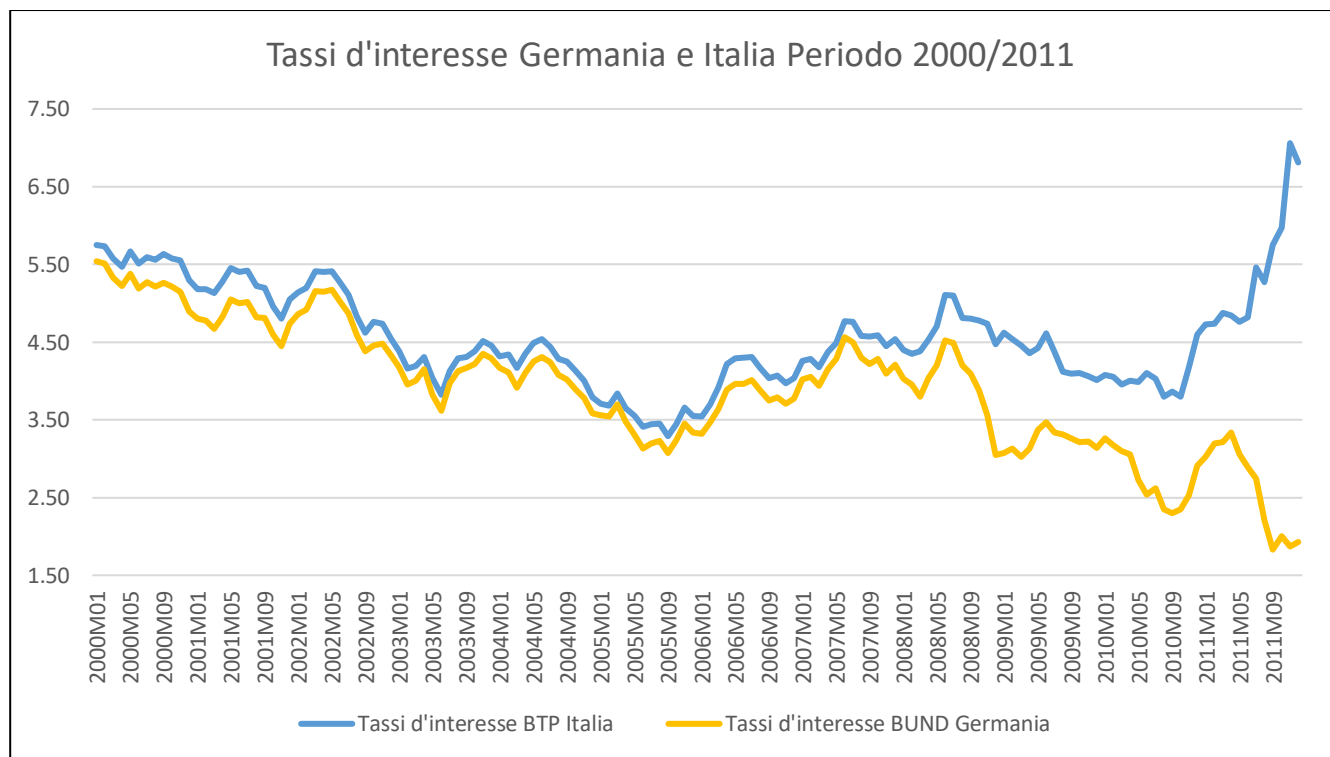
---

<sup>66</sup> Il testo della lettera della BCE al Governo italiano, Il Sole 24 Ore, 29 Settembre 2011.

<sup>67</sup> Enrico Marro, La lettera della BCE che cambiò l’Italia, Corriere della Sera, 5 Agosto 2014.



governo e tra il 17 e il 18 novembre otterrà la fiducia prima al Senato e poi alla Camera. La nomina di Monti come presidente del Consiglio dei Ministri è emblematica di come ad una impreparazione iniziale delle istituzioni Europee ad affrontare una crisi dei suoi Stati membri si ricorse a metodi drastici, essendosi rivelati necessari provvedimenti quindi non solo fiscali o legislativi nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi ma veri e propri stravolgimenti politici, al fine di non mettere ancora di più a repentaglio l'Euro e di conseguenza l'Unione Europea. La nomina a senatore a vita fu funzionale per una legittimazione politica del futuro governo Monti, in quanto questo si era sempre tenuto a distanza dall'attività politica in senso stretto. Vista questa lontananza dalla vita attiva di qualsiasi partito, il governo formato in quei giorni verrà presto definito come "tecnico", composto quindi da personaggi non appartenenti a partiti ma comunque inseriti nelle questioni parlamentari; lo stesso Monti aveva lavorato come Commissario Europea per la concorrenza nella Commissione Prodi tra il '99 e il 2004.



Dati EUROSTAT.

I compiti affidati a Monti e al suo governo erano sostanzialmente di permettere all'Italia di ritornare alla crescita e di trovare un più soddisfacente insieme di soluzioni al problema del debito. A sostegno del governo Monti non erano solo l'Unione Europea in generale, ma gli stessi Nicolas Sarkozy e Angela

Merkel espressero il supporto nei suoi confronti, avendo riscontrato nella sua figura una persona più rispettabile del precedente interlocutore<sup>68</sup>. Al momento del suo insediamento il tasso dei titoli decennali italiani supera il 7% e lo *spread* con i corrispettivi *bund* tedeschi è a 519, il valore in assoluto più alto mai raggiunto<sup>69</sup>.

Le iniziative portate avanti dal governo Monti sono sicuramente tra le più impopolari della storia della nazione, ma comunque necessarie a far uscire il paese dai rischi comportati dalla crisi del debito sovrano. È noto come uno dei governi meno apprezzati degli ultimi anni, ma vista la situazione economica del paese, sia dal punto di vista di fiducia riposta dai mercati che di bilancio dello Stato, un intervento duro e deciso era più che necessario. Ritengo che il punto di forza di quel governo fu proprio la totale assenza di dinamiche partitiche al suo interno: nel momento in cui un esecutivo non deve rispondere ad un partito si può permettere di ragionare in un'ottica completamente diversa, togliendo dall'equazione del governo la componente che gli impone di muoversi avendo come uno dei *driver* principali il fatto di dover essere rieletto al massimo dopo 5 anni. E in una situazione in cui bisogna prendere provvedimenti importanti, duri e malvisti, non ci si può curare di quanto apprezzati si sia. Analogamente era necessario che il consiglio dei ministri si dissociasse dall'esperienza precedente, non solo a parole ma anche tramite i suoi rappresentanti. Era stata la malagestione del debito pubblico, aumentato sistematicamente, a portare i conti statali nella situazione di forte recessione che stava vivendo, e i rappresentanti politici dell'epoca non permettevano che la questione fosse attutita almeno dalla fiducia dei mercati: le istituzioni internazionali, dalle agenzie di rating alla stampa ai governi stranieri stessi, furono netti nel giudicare negativamente l'esperienza berlusconiana.

Il 6 Dicembre 2011 il governo Monti varerà il decreto "salva-Italia", una manovra quantificata in circa 30 miliardi di Euro. Le misure introdotte dal decreto avrebbero intaccato il sistema pensionistico, con l'emanazione dell'attualmente criticatissima "Legge Fornero", e avrebbero in generale aumentato il peso complessivo della tassazione. La soglia di anzianità fu alzata a 66 anni per gli uomini (67 nel 2022) e a 62 per le donne, prevedendo un ulteriore alzamento di quest'ultima a 66 anni entro il 2018. La procedura di pensionamento anticipato diventerà accessibile solo dopo 42 anni e un mese di

---

<sup>68</sup> Rachel Donadio e Elisabetta Povoledo, *Facing Crisis, Technocrats Take Charge in Italy*, The New York Times, 16 novembre 2011.

<sup>69</sup> Database Eurostat.

contribuzione nel 2012, 42 anni e due mesi di contribuzione nel 2013 e 42 anni e tre mesi di contribuzione nel 2014, garantendo la pensione anticipata “piena”, però, solo a quei contribuenti che avessero compiuto 62 anni di età; in assenza del requisito anagrafico la penalizzazione per il pensionamento anticipato consistette in una riduzione del 3% per ogni anno di anticipo rispetto al sessantatreesimo anno di età<sup>70</sup>.

Per assicurare alle casse statali un gettito equivalente a 11 miliardi di Euro, con il decreto si modificò anche la tassazione delle abitazioni. La riforma prevedeva un anticipo al 2012 dell’imposta municipale, una rivalutazione delle rendite catastali fino al 60% e l’introduzione di un nuovo tributo sui rifiuti, sostitutivo del TARSU, nominato TARI, formato da TARSU, TIA e TARES. L’IMU prenderà il posto dell’ICI, reintroducendo il prelievo sulla prima casa, del tutto abolito dal governo Berlusconi con il decreto-legge n.93/2008<sup>71</sup>. L’aliquota rimase al 7,6‰ dalla seconda casa in poi, mentre per la prima casa l’aliquota applicata fu prevista al 4‰, concedendo un margine di discrezionalità ai comuni del 2‰<sup>72</sup>.

Riguardo la tassazione, una prima ipotesi prevedeva un aumento dell’aliquota dell’IRPEF per quei soggetti dichiaranti un reddito superiore a 75.000 Euro di 3 punti sul 43% già in vigore, ipotesi poi sfumata e indirizzata a sostegno della spesa sanitaria delle regioni, che avrebbero potuto elevare l’aliquota dallo 0,9% all’1,23%. In più si studiò un aumento dell’IVA per evitare un possibile taglio sulle agevolazioni fiscali e assistenziali, portando l’aliquota agevolata dal 10 al 12% e l’aliquota ordinaria dal 21 al 23%<sup>73</sup>.

A sostegno della crescita delle imprese, notevolmente colpite dal ciclo economico avverso, vennero prese misure finalizzate al pareggio di bilancio preventivato al 2013. Venne potenziata la deducibilità dell’IRAP, fissata nel 2008 al 10% la quota di deduzione forfettaria dell’Irap per quel che riguarda IRES e IRPEF. La nuova riforma definisce come deducibile dall’IRAP la totalità del costo del lavoro, puntando a dare una boccata di ossigeno all’intero reparto produttivo nazionale. Le previsioni quantificavano il vantaggio generato dall’intervento sull’IRAP in 1,5 miliardi nel 2012 e in 2 miliardi nel 2013 per le imprese che avrebbero assunto nuovi dipendenti.

In seguito ai sopra elencati provvedimenti lo *spread* fu visibilmente in calo e la situazione dei conti pubblici si dimostrò di maggiore gradimento per i mercati e per l’Unione Europea, che nel frattempo

---

<sup>70</sup> Davide Colombo e Marco Rogari, *Addio alle pensioni di anzianità*, Il Sole 24 Ore, 5 dicembre 2011.

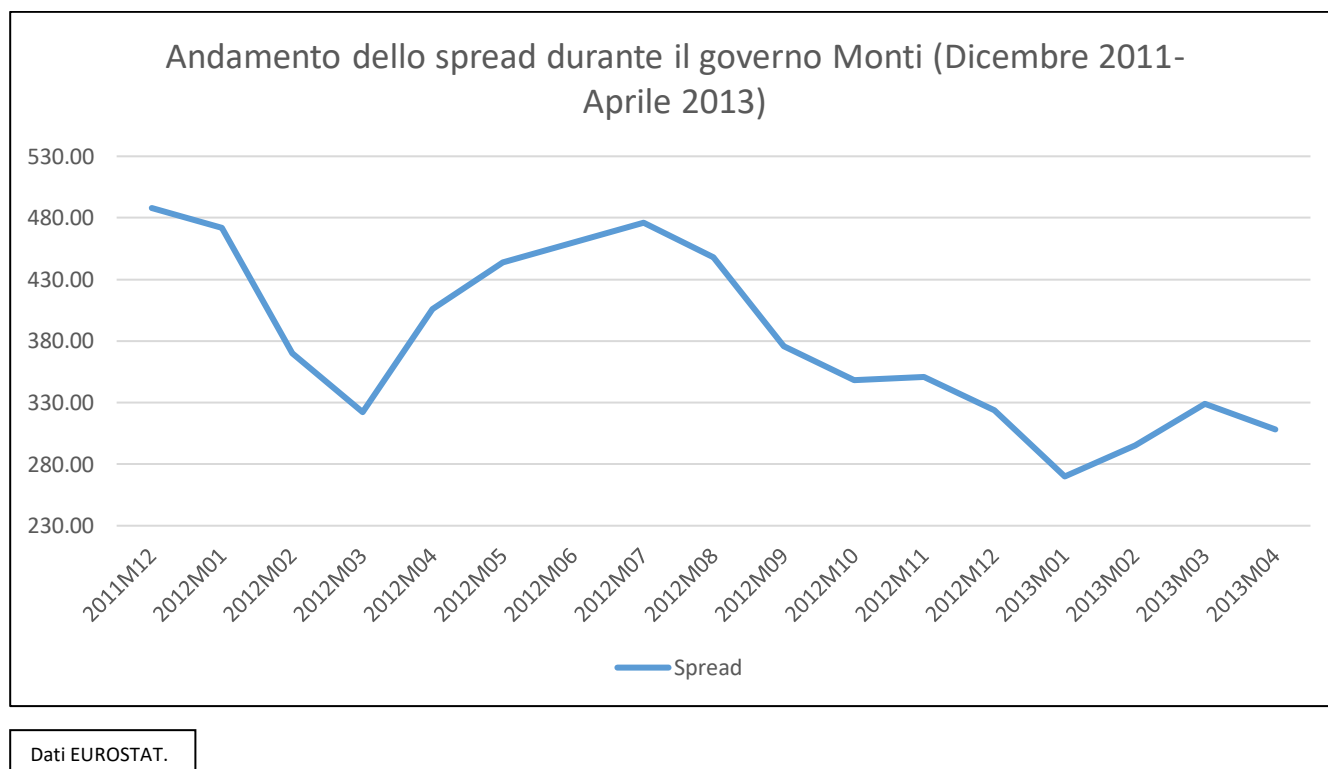
<sup>71</sup> Convertito nella legge n.126/2008, pubblicata in G.U. n.174 del 26 Luglio 2008.

<sup>72</sup> Eugenio Bruno, *Casa, la super IMU anticipata al 2012*, Il Sole 24 Ore, 5 dicembre 2011.

<sup>73</sup> Marco Mobili, *Sfuma la super Irpef, ma aumenterà l’IVA*, Il Sole 24 Ore, 5 dicembre 2011.

tramite la BCE e Mario Draghi aveva portato avanti politiche monetarie espansive e aveva avviato l'acquisto di debito italiano a tassi decisamente vantaggiosi, pur facendo crescere notevolmente il malcontento dell'elettorato. L'*austerità*, applicata in maniera diversa rispetto al resto dei Paesi in crisi per il debito, aveva generato i suoi frutti.

Il 6 dicembre 2012, a seguito dell'*escalation* di critiche nei confronti del governo, il PdL dichiara che da quel momento in poi avrebbe fatto astenere i suoi rappresentanti alla Camera e non partecipare alle votazioni quelli al Senato, in modo tale da non far passare i provvedimenti e allo stesso tempo di non far cadere il governo a causa di una votazione sulla fiducia allegata a uno di questi. Un po' condizionato da questa impossibilità a procedere, un po' perché i mercati avevano risposto bene ai provvedimenti portati avanti durante il suo mandato, Monti annuncia la sua intenzione di rimandare nelle mani del Capo dello Stato il governo dopo l'approvazione della Legge di Stabilità. Il 21 dicembre 2012 vengono approvate in via definitiva la Legge di Stabilità 2013 e la Legge di Bilancio; il giorno dopo il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento delle Camere e quindi l'indizione delle elezioni per il 24 e 25 Febbraio 2013.



### 2.3 La nuova *governance* Europea

Una volta appurato che le “terapie” somministrate ai Paesi in crisi avessero funzionato, pur non evitando ovviamente effetti collaterali in termini di tassazione, spesa pubblica e disoccupazione, si iniziò a lavorare a quelle politiche che avrebbero funto da prevenzione a situazioni di questo genere. L’Unione Europea come istituzione non fu esente dagli effetti della flessione economica globale. Consapevole dell’inadeguatezza delle procedure introdotte dal punto di vista economico e fiscale, si approcciarono le iniziative di riforma in modo più stringente nei confronti degli Stati membri. L’evidenza scaturita dalle conseguenze della crisi su diversi Stati membri, fondatori e non, rese i legislatori dell’Unione consapevoli della necessità di approcciare le economie e i governi interni alla stessa in maniera più rigida, guardandoli anche con occhio sfiduciato, maturi dell’esperienza acquisita soprattutto attraverso la fattispecie greca. Un accurato e costante coordinamento economico, insieme alla parziale cessione della sovranità nazionale in materia di finanza pubblica e non solo, era indispensabile per raggiungere l’ideale di Europa federale ricercato dai fondatori stessi. In contemporanea con le iniziative di sostegno ai Paesi in crisi si iniziarono a stendere le carte che avrebbero portato alla drastica riforma della *governance* Europea, messa in piedi tra il 2011 e il 2013, con cui si misero in atto le iniziative volte ad implementare i sistemi di coordinamento tra gli Stati, in modo tale da evitare di tornare così vicini alla fine dell’Euro e dell’Unione. Il culmine del progetto di riforme si raggiunse il 2 Marzo 2012 quando 25 Stati dei 27 membri adottarono il Trattato di Stabilità, Coordinamento e Governance nell’Unione Economica e Monetaria. Il soprannominato *Fiscal Compact* incorporava la revisione del “Patto di Stabilità e Crescita” del 16 Novembre 2011, la quale impone la regola di equilibrio nel bilancio strutturale, ed incrementa l’interazione tra Stati membri e l’istituzione sovranazionale a cui hanno aderito. La procedura di integrazione legislativa dovette sottostare al fisiologico adattamento necessario con il passaggio da legge Europea a legislazione interna agli Stati, che comunque richiese tempistiche relativamente brevi se confrontate ad esempio con la revisione della Costituzione Europea, introdotta con il Trattato di Lisbona solo diversi anni dopo la dichiarazione di inconciliabilità della prima stesura con le Carte Costituzionali della Germania e della Francia.

## CAPITOLO 3 – Il processo di riforma della *governance*

La crisi finanziaria e, nello specifico, l'approccio della Grecia alla stessa, hanno palesato l'inadeguatezza delle istituzioni Europee nella situazione di gestione generale di situazioni di forte recessione e di *shock* asimmetrici interni alla sua sfera di competenza economica, politica e fiscale. Le cause dell'impreparazione a fattispecie di questo tipo sono riconducibili ad un processo di coordinazione tra le economie Europee portato avanti solo parzialmente e superficialmente. La focalizzazione sul coordinamento delle politiche monetarie più che su quelle fiscali hanno messo in evidenza l'inefficacia delle iniziative di coesione delle politiche di bilancio nonché l'inesistenza di sistemi e competenze preventivi e dedicati alla gestione degli *shock* asimmetrici.

### 3.1 Modifiche normative Post-crisi

Per sbrogliare la matassa e sanare le mancanze interne l'Unione Europea, nel Marzo 2010 venne istituita una *task force* composta dai ministri finanziari dei 27 Stati membri, dal Presidente della Banca Centrale Europea, dal presidente dell'Eurogruppo e dal Commissario Europeo degli Affari economici e Monetari. L'obiettivo di questo numeroso gruppo di rappresentanti istituzionali era quello di elaborare proposte finalizzate alla ristrutturazione della disciplina economica e fiscale dell'Unione. Parallelamente al lavoro portato avanti con i rappresentanti delle economie degli Stati Europei, la Commissione a maggio e giugno 2010 pubblicherà due Comunicazioni, nelle quali riporterà quali siano i *focus* principali sui quali verterà la riforma della *governance* Europea. La riforma nella sua interezza è costituita dal "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione Economica e Monetaria", verrà firmata il 2 marzo 2012 e entrerà in vigore il 1° gennaio 2013. Al legislativo italiano viene richiesto di adoperarsi in modo tale da far coesistere le norme previste dal Trattato con la materia costituzionale italiana, soprattutto in termini di bilancio. Venne quindi emanata la legge costituzionale n. 1/2012, che rende le iniziative Europee coerenti con l'articolo 81 della Costituzione e una "legge rinforzata", sempre riguardante la materia del pareggio di bilancio<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Legge 243/2012

La procedura di creazione del trattato è durata complessivamente circa tre anni e vede le sue basi fondate sulle comunicazioni diffuse dagli organi Europei per primi. Nelle Comunicazioni vengono ufficializzati gli obiettivi della strategia “Europa 2020”: dopo una breve introduzione in cui sono riportati i valori medi Europei in termini di *deficit* e rapporto debito pubblico/PIL<sup>75</sup> e rimarcata l’impossibilità di gestire l’Unione senza affrontare prima di tutto questi livelli critici, si specifica come, in seguito al Consiglio Ecofin del 9 maggio, il primo passo della Commissione sarebbe consistito nell’attuazione di provvedimenti d’urgenza, volti a instaurare una maggiore coordinazione prima di tutto in materia di bilancio, con una particolare attenzione nei confronti dei Paesi membri dell’Eurozona<sup>76</sup>. Viene quindi proposta innanzitutto l’istituzione di un “semestre Europeo”, funzionale ad un controllo delle politiche economiche preventivo già nel corso della redazione delle iniziative annuali dei governi in materia economica e fiscale, analizzando attentamente non solo la legge di bilancio ma anche i singoli programmi nazionali di riforma<sup>77</sup>. Il primo pilastro del *Fiscal Compact* consiste appunto nel semestre Europeo, consegnato a giugno 2010 e ufficializzato a settembre dello stesso anno.

### 3.1.1 Semestre Europeo

La prima applicazione del Semestre Europeo ha luogo già a partire dal 2011, nonostante la sua attuazione fosse strettamente legata alle procedure di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche previste dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea solo successivamente l’approvazione del *Six Pack*, in redazione già nel 2011 ma ufficializzato nel 2012. La Commissione puntava, attraverso il Semestre Europeo, a spostare le iniziative di controllo dei bilanci dei Paesi membri da un approccio *ex post* ad uno *ex ante*, chiamando i legislatori a seguire una prestabilita tabella di marcia nella gestione dei bilanci e delle riforme previsti entro l’anno. La strutturazione del Semestre Europeo prevede che nei primi sei mesi di ogni anno i governi si mantengono in stretto contatto con gli organi Europei rimandati al controllo e verifica delle iniziative nazionali, per poi contrapporlo con il semestre nazionale, in cui vengono messi in atto i provvedimenti proposti.

---

<sup>75</sup> Rispettivamente equivalenti a circa 7% e superiore all’80%.

<sup>76</sup> Art. 136 del trattato sul funzionamento dell’Unione Europea.

<sup>77</sup> Commissione Europea, COM(2010)250, 12 maggio 2010.

La prima fase del Semestre Europeo ha luogo nei mesi di gennaio e febbraio di ogni anno, ed è preceduta dalla fase preparatoria di novembre e dicembre dell'anno precedente. In questa sede viene svolta l'analisi annuale della crescita, la quale riporta le priorità politiche della Commissione Europea per l'anno successivo, sia in termini generali che, nel caso in cui sia necessario verificato il rischio di possibili squilibri macroeconomici, in termini specifici di uno o più Stati membri. Tutti gli Stati membri vengono quindi invitati a prendere iniziative per mettere in atto iniziative coerenti con le raccomandazioni Europee, così da integrare la dimensione nazionale e della zona Euro.

Tra febbraio e marzo il Consiglio dell'Unione Europea discute l'analisi annuale della crescita e coerentemente ad essa formula le adeguate direttive politiche comunitarie. Viene redatta una relazione dedicata per ogni paese membro e per i Paesi selezionati nella relazione sul meccanismo di allerta scattano specifici esami macroeconomici più approfonditi. Vengono esposti pareri e proposte iniziative riguardanti tutti i settori di particolare importanza macroeconomica come occupazione, economia, finanze e competitività.

Entro aprile devono essere redatti dai governi dell'Unione Europea diversi programmi, i quali devono tenere conto delle raccomandazioni della Commissione: il Programma Nazionale di Riforma riporta le linee guida che verranno seguite dal governo in termini di politica economica; ai Paesi membri della zona Euro è richiesto il Programma di Stabilità mentre a quelli non appartenenti alla zona Euro è richiesto il Programma di Convergenza, entrambi consistenti in un piano di bilancio triennale. Questi programmi devono riportare le politiche specifiche del paese che lo redige in termini di occupazione, crescita e prevenzione o correzione degli squilibri insieme ai progetti pratici per rientrare nelle raccomandazioni UE in termini di bilancio.

Dopo essere Stati proposte a maggio delle specifiche raccomandazioni per ogni paese basate sull'allineamento o meno tra le politiche nazionali e le politiche Europee e su quanto di quello proposto sia realisticamente raggiungibile nel giro di 12-18 mesi, tra giugno e luglio le raccomandazioni vengono discusse, approvate e adottate dai vari ministri delle finanze.

La fase successiva prevede di rimandare ai singoli Stati il compito di mettere in moto le varie riforme proposte e approvate, in modo tale da avere pronti entro il 15 ottobre i Documenti Programmatici di



Bilancio, che dovranno essere presentati alla Commissione Europea, e nel caso in cui non siano in linea con le direttive Europee e con il Patto di Stabilità e Crescita, viene concessa fino a dicembre la revisione degli stessi, in vista dell'adozione definitiva dei bilanci annuali<sup>78</sup>.

| Periodo                                                                                 | Quale organo fa cosa?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Novembre-Dicembre</p> <p>Analisi della situazione</p>                                | <p>Commissione Europea</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Analisi annuale della Crescita (AAC) → Politiche di bilancio e strutturali.</li> <li>Squilibri macroeconomici → Relazione sul meccanismo di allerta</li> <li>Progetto di raccomandazione per la zona euro</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Gennaio-Febbraio-Marzo</p> <p>Orientamenti politici</p>                              | <p>Consiglio dell'Unione Europea</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Valuta l'AAC e la relazione per la zona euro e adotta conclusioni</li> </ul> <p>Parlamento europeo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fornisce pareri e orientamenti in materi di occupazione</li> </ul> <p>Consiglio europeo (capi di Stato/governo)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fornisce orientamenti politici</li> </ol> <p>Vengono approfonditi gli esami dei paesi a rischio squilibrio macroeconomico</p> |
| <p>Aprile-Maggio-Giugno</p> <p>Obiettivi, politiche e programmi specifici per paese</p> | <p>Stati membri</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Definiscono obiettivi, priorità e programmi specifici</li> </ol> <p>Commissione europea</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Formula raccomandazioni specifiche per paese</li> </ol> <p>Consiglio dell'Unione Europea</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Concorda la versione definitiva delle raccomandazioni specifiche che vengono adottare in seguito all'approvazione del Consiglio europeo</li> </ol>                               |
| <p>Luglio in poi</p> <p>Attuazione</p>                                                  | <p>Stati membri</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Tengono conto delle raccomandazioni nel processo decisionale nazionale sul bilancio dell'anno successivo</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Dal sito della Commissione Europea.

<sup>78</sup> Sito ufficiale Commissione Europea.

### 3.1.2 Il *Six Pack*

Dalla medesima riunione del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011 è nata anche l'iniziativa per l'adozione di un insieme di sei proposte legislative, divise in cinque regolamenti e una direttiva, denominato *Six Pack*. L'approvazione avverrà ad ottobre 2011 e verranno ufficializzate le prese di posizione in termini di rafforzamento e del precedente Patto di Stabilità e Crescita, riformando direttamente la *governance* economica Europea. Il 13 dicembre 2011 entrano in vigore gli atti legislativi componenti il *Six Pack* che sono:

1. il regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, riguardante sanzioni e ammende;
2. il regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, ancora su ammende;
3. il regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento CE n. 1466/97;
4. il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, inerente al meccanismo di allerta e di valutazione;
5. il regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento CE n. 1467/97;
6. la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, "relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri".

Attraverso questi atti legislativi si introdusse una maggiormente rigorosa applicazione del Patto di Stabilità e Crescita e una aggiuntiva attenzione nei confronti delle politiche riguardanti la gestione del debito pubblico e del bilancio statale.

Per quanto riguarda le politiche di bilancio, si impone agli Stati aderenti il pareggio dello stesso o il surplus, concedendo deficit solo temporanei e solo nel caso in cui ci si trovi in un ciclo economico negativo o in periodi di gravi crisi, sempre nella misura in cui questo non vada a compromettere la sostenibilità del debito pregresso e si specifica che tali situazioni debbano essere eccezionali ed esulare dal controllo dello Stato impattando significativamente sul bilancio.

Con il six pack si introduce la riforma al già noto Obiettivo di Medio Termine (OMT), che nel fiscal compact sarà viene implementato. L'OMT era già stato introdotto attraverso il regolamento (CE) n. 1466/1997, ma viene modificato in seguito alla del 2011 con il regolamento 1175/11. Tramite l'OMT gli Stati membri stabiliscono un *target* di saldo di bilancio strutturale da raggiungere in un determinato lasso di tempo tenendo conto della fase di ciclo economico in corso. Le sue finalità sono di concedere un margine di sicurezza a fronte di eventuali fasi economiche avverse, di evitare un disavanzo di bilancio nominale superiore al 3% e di garantire un progresso verso la sostenibilità delle finanze pubbliche.

L'OMT, vista la sua peculiare strutturazione, è differenziato nei contenuti di paese in paese, nel rispetto dello stato e delle caratteristiche specifiche delle varie economie. In seguito al 2011 viene stabilito che il saldo di bilancio registrato debba corrispondere all'OMT o almeno risultare in rapida convergenza ad esso: quantitativamente viene imposto che il deficit strutturale non superi lo 0,5% del PIL e nel caso in cui il deficit nominale superi il 3% il dato paese incorrerà nella procedura di sanzioni resa quasi completamente automatica in seguito alla riforma. L'unico modo per evitare che la sanzione vada a compimento prevede che vi si opponga la maggioranza qualificata del Consiglio UE. Il limite per il deficit strutturale viene alzato all'1%<sup>79</sup> a tutte quelle economie che registrino un livello di debito inferiore al 60% e nel caso in cui i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi.

Nel riportare questi parametri si sana la componente preventiva del PSC, limitata alla valutazione del livello di deficit superiore o inferiore al 3%: infatti nonostante la permanenza di questa regola viene specificato come, seppure venga riportato un valore inferiore al 3%, questo non esenta dal prendere provvedimenti volti al risanamento del bilancio<sup>80</sup>. Il caso più recente in cui gli organi comunitari non hanno approvato un Disegno di Economia e Finanza con un deficit inferiore al 3% ha coinvolto l'Italia, la quale a fronte di un disavanzo del 2,4%, presentava provvedimenti e riforme non soddisfacenti sul piano di gestione del debito e, per questo, fu respinta l'iniziativa del nostro governo. Nel caso di infrazione del PSC riformato si incorrerà nelle sanzioni nello stesso previste, che non cambiano in termini quantitativi ma viene sostanzialmente automatizzato il procedimento.

Per imporre ai governi degli Stati membri un'attenta programmazione della spesa pubblica viene imposta la redazione dell'Obiettivo di Medio Termine, un piano economico strutturato in tre anni che deve consentire di disporre di un margine di sicurezza in riferimento al 3% del PIL e garantire la sicurezza

---

<sup>79</sup> Art. 2 Regolamento UE n. 1175/2011.

<sup>80</sup> Regolamento UE n. 1173/2011, deliberazione n. 18.

delle finanze pubbliche, rendendole sostenibili, e favorendo progressi anche rapidi<sup>81</sup>, soffermandosi sulla necessità di investimenti pubblici<sup>82</sup>. In materia di investimenti pubblici si è discusso della eventuale introduzione nei sistemi di sorveglianza europea della *golden rule*. La *golden rule* consiste nella possibilità di eccedere nella creazione di debito al fine di finanziare investimenti infrastrutturali sul territorio, scorporando dal conteggio della spesa questo tipo di costi e rientrare quindi nel pareggio di bilancio. La possibilità di avvalersi di tale concessione sulla redazione del Patto di Stabilità è sempre stata negata all'Italia in quanto soggetta a criticità non poco rilevanti: una scelta in questo senso probabilmente metterebbe a rischio il rigido sistema di controllo dei bilanci pubblici, in quanto sarebbe sicuramente più facile inserire spese non strettamente considerabili come investimenti (come ad esempio la manutenzione delle infrastrutture anziché la realizzazione di nuove) in questa categoria e raggiungere quindi livelli di deficit reale maggiori e non obbligatoriamente garantiti da un adeguato rimborso derivato dall'investimento stesso in tempi successivi<sup>83</sup>.

### 3.1.3 Two Pack

Parallelamente all'approvazione del *Six Pack* il 23 novembre 2011 la Commissione Europea presentò due proposte di regolamento, adottate a maggio 2013 in seguito alla procedura legislativa standard. I due regolamenti del 21 maggio 2013 sono:

1. il regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria;
2. il regolamento (CE) n. 473/2013 del Consiglio, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

---

<sup>81</sup> Regolamento UE n. 1175/2011, articolo 2-bis, sostitutivo del corrispettivo precedente nel PSC.

<sup>82</sup> Regolamento UE n. 1175/2011, deliberazione n. 17.

<sup>83</sup> Daniel Gros, *Perché la (solita) richiesta italiana a Bruxelles di poter effettuare investimenti in deficit ha ben poco senso*, Luiss Open, 11 giugno 2018.

Il primo regolamento consta sostanzialmente nell'istituzione di misure di controllo dei *budget* dei paesi appartenenti all'Eurozona nonché delle procedure di controllo e vigilanza dedicate a quegli Stati in difficoltà economica o che di loro sponte abbiano richiesto soccorso alle istituzioni del Fondo Monetario Internazionale, del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria o del Meccanismo Europeo di Stabilità. Il secondo regolamento tocca tutti i paesi dell'Unione Europea, scandendo un calendario comune di presentazione dei progetti di bilancio e mettendo quindi in atto la ricercata supervisione *ex ante* dei conti pubblici.

Questi due ulteriori regolamenti sono orientati al rafforzamento aggiuntivo del ruolo di vigilanza e di indirizzo della Commissione, deputata alla valutazione della manovra finanziaria dei governi nazionali e alla richiesta di modifiche nel caso in cui lo ritenesse necessario. L'obiettivo è di integrare, correlare e rafforzare al meglio tutti i provvedimenti entrati in vigore prima del *Two Pack* e riassumere ruoli, competenze e compiti degli organi dell'Unione Europea e delle istituzioni nazionali in termini di controllo in sede di redazione del bilancio. Il pilastro della legislazione economica dell'Unione viene reso più saldo e stabile, focalizzandosi sul principio di condivisione dei rischi o di godimento dei momenti di prosperità economica mutualmente tra gli Stati membri.

L'approccio è focalizzato sui paesi nella zona Euro e dedito al garantire continuità nel monitoraggio delle economie, in modo da allontanare il più possibile da rischi l'Euro e l'Europa stessa. La volontà di coordinare le riforme economiche interne all'eurozona viene espletata con la formalizzazione del Semestre Europeo, in questi regolamenti ribadito e ufficializzato. In più il *Two Pack* rivolge un'attenzione particolare ai provvedimenti riguardanti i paesi per i quali è stata avviata la procedura per disavanzi eccessivi, con lo scopo di permettere agli stessi di gestire in maniera oculata le loro economie e favorendo una regolarizzazione dei conti pubblici mediante il supporto degli organi economici dell'Unione. Anche l'avvio per la procedura per disavanzi eccessivi viene rivista: la Commissione viene dotata di strumenti supplementari per la formulazione di raccomandazioni che rafforzano il Patto di Stabilità e Crescita e permettono di utilizzare le stesse per poi analizzare i provvedimenti da prendere con una maggiore cognizione di causa.

### 3.1.4 Euro Pact Plus

Il “Patto per l’Euro” consiste in un accordo presentato a margine del Consiglio Europeo del marzo 2011. Furono chiamati a firmarlo tutti i paesi appartenenti all’Eurozona ai quali si aggiunsero altri Stati appartenenti all’Unione Europea ma non che ancora non avevano adottato l’Euro quali Lettonia, Danimarca, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Romania. All’interno delle conclusioni di quel Consiglio vengono riportate le linee guida del Patto, che appunto è focalizzato su quattro obiettivi fondamentali: il rafforzamento della competitività, promozione dell’occupazione, sostenibilità maggiore dei bilanci statali e rafforzamento della stabilità finanziaria<sup>84</sup>.

Le linee guida del patto hanno il medesimo orientamento della strategia Europa2020 e del PSC ma la strutturazione è diversa: l’*Euro Plus Pact* è un esempio di *soft law* e rappresenta quindi un tipo di accordo che rimanda al firmatario la responsabilità di adempiere allo stesso basandosi semplicemente sulla sua volontà<sup>85</sup> e sulle sue modalità. Particolare fu la posizione della Germania, storicamente restia alla cessione della propria sovranità a favore della politica fiscale comune, che non solo firmò il Patto, ma diventerà negli anni seguenti uno dei principali attori del rafforzamento della *governance* europea in termini di controllo delle politiche fiscali<sup>86</sup>.

### 3.1.5 Il Fiscal Compact

Il *Fiscal Compact* in quanto tale esula dalla legislazione strettamente europea trattata fino ad ora. Non si tratta infatti di una regolamentazione partorita dal legislativo europeo in via diretta, ma di un Trattato internazionale vero e proprio. Nominato “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance economica e monetaria” e sottoscritto il 2 marzo 2012, entra in vigore a gennaio 2013 in 25 dei 28 paesi componenti l’Unione Europea. La scelta di seguire la modalità di Trattato internazionale fu obbligata dal fatto che Regno Unito e Repubblica Ceca si fossero posti come contrari fin dalla sua teorizzazione che vedeva il *Fiscal Compact* come una revisione dei precedenti Trattati europei TUE e TFUE. Racchiude in sé tutte le componenti che si sono andate formalizzando nel periodo della crisi, integrando il Patto

---

<sup>84</sup> Conclusioni Consiglio Europeo 24-25 marzo 2011, EUCO 10/1/11 REV 2, Bruxelles 20 aprile 2011.

<sup>85</sup> Gian Luigi Tosato, *L’integrazione europea ai tempi della crisi dell’euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012.

<sup>86</sup> E. Fazi, G. Pittella, *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d’Europa*, Fazi Editore, 2013.

di Stabilità e Crescita e il *Six Pack*. Il Fiscal Compact è composto da un totale di sei titoli e il cui terzo rappresenta il cuore stesso del progetto di riforma, toccando infatti la materia del bilancio. L'introduzione del pareggio di bilancio tramite il terzo titolo obbligherà i firmatari a rivedere le loro costituzioni e approntare la legislazione in modo tale da poter rispettare a pieno questo punto, costringendo a pianificare la gestione delle Pubbliche Amministrazioni in maniera più oculata e conservativa. Dal punto di vista dei parametri da far rispettare ai firmatari in materia di deficit e di debito, il Fiscal Compact riprende fedelmente quanto esposto nel *six pack*, comprensivo delle sanzioni previste e delle modalità con cui provvedere alle stesse. Un'aggiunta prevedibile ma comunque interessante riguarda l'eventualità in cui i dati sul deficit o sul debito vengano falsati: traumatizzati dal caso dell'agenzia di Statistica nazionale greca infatti si prevede che in casi di questo genere la sanzione prevista sia superiore rispetto a quella standard applicata nel caso in cui non si siano rispettate le regole. Nel caso in cui infatti semplicemente non si adempia al rispetto dei parametri si è soggetti ad un'ammenda dello 0,1% del PIL, ma nel caso in cui vi siano state anche delle comunicazioni mendaci la sanzione sale allo 0,2% del PIL. La disciplina del bilancio inserita nel TSCG viene ripresa fedelmente da quanto trattato nel Six Pack: il pareggio di bilancio viene considerato raggiunto se il disavanzo strutturale si annovera ad un valore inferiore lo 0,5%. In materia di debito pubblico l'imposizione è di ridurre lo stesso ogni anno di almeno 1/20 la quantità di debito che eccede la soglia del 60% del Prodotto Interno Lordo, mentre il limite massimo di deficit concesso annualmente rimane stabile al 3% come stabilito a Maastricht<sup>87</sup>.

Le linee guida delle politiche economiche sono regolamentate nel Titolo IV del Trattato e riprendono sostanzialmente quanto già detto in materia di programmazione e coordinazione delle riforme economiche. Attraverso gli articoli 9, 10 e 11 del Titolo i firmatari prendono l'impegno di ricorrere all'utilizzo di cooperazione rafforzata già definito nel Six Pack e a dare maggiore importanza ad una stesura programmata in un'ottica *ex ante* delle riforme, agendo su occupazione e competitività prima di tutto. Con il Trattato vengono anche introdotti nuove istituzioni di *governance* quale l'*Euro Summit*, un vertice riservato ai Capi di Stato dei Paesi appartenenti all'Eurozona e al Presidente della Commissione, che si riunisce due volte l'anno per discutere di questioni ed eventuali strategie da far

---

<sup>87</sup> Articolo 3, 1 *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance economica e monetaria*.

intraprendere all'interno della zona di influenza dell'Euro. Vi possono partecipare anche il Presidente della BCE, il Presidente del Parlamento Europeo e il Presidente dell'Eurogruppo<sup>88</sup>.

### 3.2 Accorgimenti italiani in seguito alla riforma delle direttive europee

Gli effetti della crisi sull'Italia hanno reso inevitabili gli adattamenti della legislazione e della gestione delle finanze statali da parte dei governi e in generale dei parlamenti che si sono succeduti nel nostro paese. L'instabilità politica combinata con un livello di debito pubblico in crescita, nonostante la *spending review* del governo Monti, è inevitabilmente sfociata in una politica di gestione del bilancio nuova e riformata, coerente con le direttive europee dedicate ad evitare ulteriori scenari di crisi dei paesi del vecchio continente e al sanare le economie di quelli già soggetti ad una recessione particolarmente intensa. Come abbiamo già visto la materia principalmente toccata è appunto il bilancio, non solo nella sua quantificazione numerica delle voci al suo interno ma anche, e soprattutto, nella "qualità" di quanto iscritto al suo interno. L'Italia è stato, e rimane tutt'ora, uno di quei paesi che maggiormente ha attirato l'attenzione degli attori della *governance* europea, e avendo vissuto direttamente gli sviluppi politici degli ultimi anni mi riservo di considerare questo controllo giusto e assennato. In vista della crescente supervisione dell'UE sui conti pubblici nazionali si è resa necessaria l'adozione e di nuovi provvedimenti e la revisione del ruolo di altri.

#### 3.2.1 Clausole di salvaguardia

Le clausole di salvaguardia sono norme con efficacia differita che prevedono la variazione automatica di specifiche voci di tasse e imposte. Consistono in una fattispecie strettamente italiana e sono state introdotte per la prima volta attraverso il decreto-legge n. 98 del 2011 dal governo Berlusconi in una forma rudimentale, tramite detrazioni e deduzioni fiscali. Verranno modificate dal governo Monti nel decreto-legge n. 201 sempre del 2011, nel quale vengono trasformate in aumenti delle aliquote dell'IVA e poi arricchite del possibile aumento delle accise sui carburanti dalla legge n. 190 del 2014 entrata in vigore durante il governo Renzi<sup>89</sup>. La loro strutturazione deve prevedere che queste coprano

---

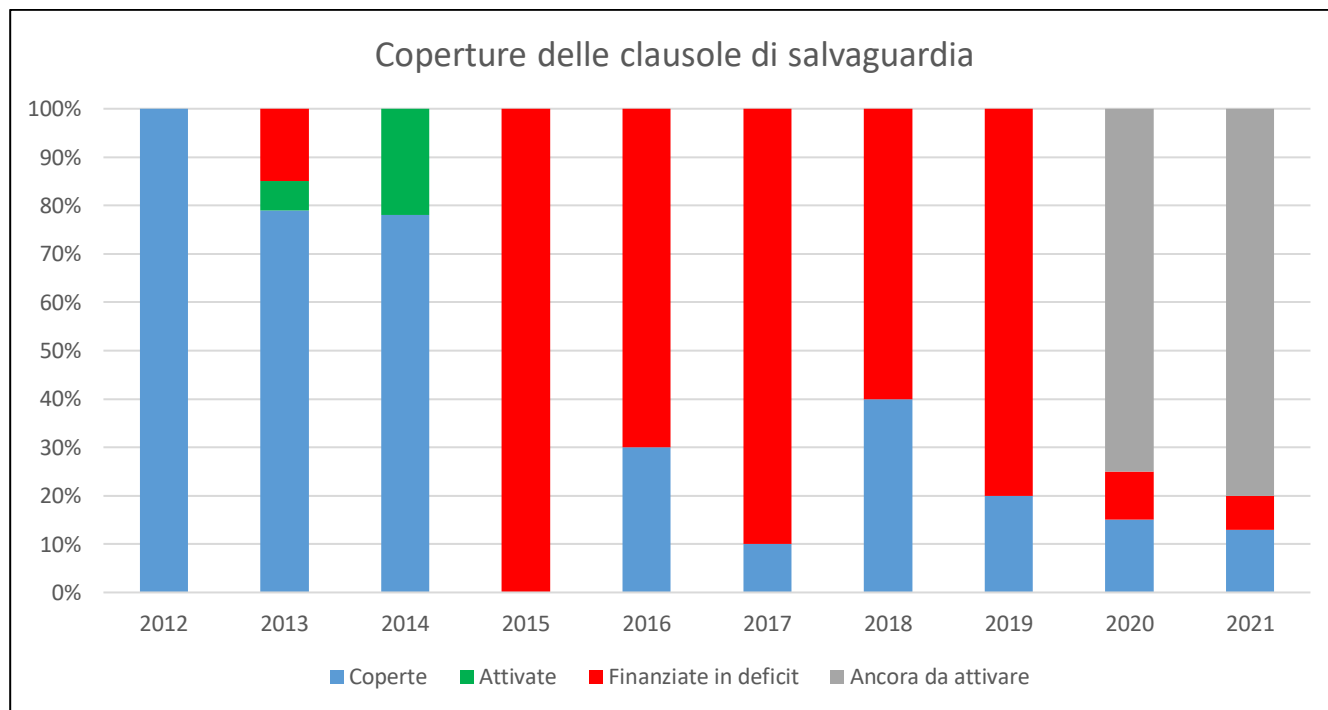
<sup>88</sup> Sito del Consiglio Europeo, *Vertice euro*.

<sup>89</sup> Camera dei Deputati, *Le clausole di salvaguardia e gli interventi di sterilizzazione*, 19 giugno 2018.



preventivamente l'arco triennale con cui viene redatto il bilancio stesso, in quanto strettamente collegate ai valori riportati in quest'ultimo.

L'obiettivo delle clausole di salvaguardia è di far scattare in maniera automatica un aumento delle aliquote dell'IVA e/o delle accise sui carburanti nel caso in cui il governo non riesca a compilare la legge di bilancio coerentemente con le nuove direttive europee e consistono quindi nella manovra atta a portare avanti una redazione del bilancio soddisfacente nel caso in cui le spese introdotte nel nuovo bilancio portino un disequilibrio con le entrate previste. Nel 2013, durante il breve periodo del governo Letta, le clausole di salvaguardia si attivarono per la prima volta, portando l'aliquota IVA dal 21% al 22% e permettendo un'entrata nelle casse statali di 4,2 miliardi di euro; tutta la componente di disavanzo rimanente, in quanto le semplici clausole non furono sufficienti a colmare l'esborso delle attività statali, fu colmata attraverso tagli alla spesa pubblica e la *spending review*<sup>90</sup>. La procedura secondo la quale si seguono politiche di riduzione della spesa atte ad impedire l'attivazione delle clausole è nota come "sterilizzazione" e negli anni è stata una pratica perseguita quasi morbosamente dai governi che si sono succeduti.



Elaborazioni CSC su relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi.

<sup>90</sup> Decreto-Legge 95/2012 del 6 luglio 2012, convertito nella legge n.135/2012 il 7 agosto 2012.

Dal 2012 al 2014 la situazione di emergenza del nostro bilancio statale comportò ingenti tagli volti a razionalizzare la spesa degli enti locali, così da ridurre il fabbisogno ed evitare un eccessivo aumento delle imposte finalizzato a colmarlo.

Dal 2015 le iniziative volte alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia sono state approssimative e la neutralizzazione di queste è stata sistematicamente portata avanti facendo ricorso al deficit, non prevedendo quindi le coperture tramite maggiori entrate o minori uscite. Visti i propositi a riguardo dell'attuale governo è pronosticabile l'ennesimo ricorso alla sterilizzazione in deficit o ad una più probabile attivazione delle clausole per la prima volta dal 2014<sup>91</sup>.

### 3.2.2 Contenuto e ruolo del DEF e della NADEF

Se le clausole di salvaguardia sono state introdotte al fine di perseguire la direttiva comunitaria del pareggio di bilancio contenuta nel *Six Pack* e nel *Fiscal Compact*, il "Documento di Economia e Finanza" ha l'obiettivo di indicare che tipo di riforme il governo abbia intenzione di perseguire, non basandosi solo ed esclusivamente su valori numerici ma fondandosi soprattutto sulle finalità dell'indirizzo politico del Consiglio dei Ministri.

Viene regolato dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011 che lo rivaluta, conferendogli importanza superiore rispetto a prima, in quanto si è rivelato essere di particolare rilievo vista la concordanza tra il suo contenuto e quanto richiesto dalle direttive europee riguardanti il semestre europeo in materia di previsioni di bilancio e di intenzioni di riforma economica governative<sup>92</sup>. In base alla legislazione vigente, il DEF deve essere presentato alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri congiuntamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il 10 aprile, in modo tale da garantire il tempo per eventuali revisioni in vista della presentazione alla Commissione Europea entro il 30 aprile.

È strutturato in tre sezioni:

1. Programma di Stabilità: mostra l'allineamento della politica nazionale a quella comunitaria.

---

<sup>91</sup> Alessandro Fontana, Andrea Montanino, Lorena Scaperrotta, *Clausole di salvaguardia alla deriva*, Centro Studi Confindustria, 15 febbraio 2019.

<sup>92</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documenti di Finanza Pubblica*.

2. Analisi e tendenze della finanza pubblica: rappresentazione dei dati delle principali voci di finanza pubblica attraverso la messa a confronto con le previsioni precedenti e voce nella quale sono riportate le previsioni per il triennio successivo.
3. Programma Nazionale di Riforma: componente più strettamente politica del DEF, nel quale sono riportate le intenzioni di riforma del governo con relativo peso previsto sulle casse statali.

Consiste quindi nell'insieme dei propositi di riforma progettati dal governo in carica in merito alla modalità di spesa delle entrate statali. Viene posta particolare attenzione dalle istituzioni sovranazionali su questo documento non tanto nell'analisi della spesa pubblica in quanto tale, ma all'insieme delle riforme che si ha intenzione di mettere in atto a partire dal periodo di esercizio successivo, in quanto l'Italia continua ad essere uno di quei Paesi dell'Unione affetta da uno *stock* di debito eccessivamente consistente e che quindi viene seguito in modo speciale durante la redazione dei suoi documenti programmatici. Le riforme, per essere soddisfacenti, non devono vertere solo ad una riduzione del debito ma anche essere focalizzate verso altrettanto importanti tematiche inerenti all'economia di un Paese, quali occupazione, investimenti, sistema pensionistico e fiscale; in più si deve palesare anche la volontà di prendere provvedimenti in merito a situazioni temporanee come attualmente possono essere il sistema bancario, la corruzione e la concorrenza.

In seguito alla eventuale approvazione del DEF si procederà alla redazione della sua Nota di Aggiornamento (NADEF). La NADEF deve essere presentata sempre alle Camere entro il 27 settembre dello stesso anno e al suo interno vede inserite eventuali modifiche e integrazioni a quanto espresso in precedenza all'interno del DEF, fedelmente alle raccomandazioni fatte dal Consiglio UE in merito al DEF, nonché accorgimenti in seguito a possibili variazioni macroeconomiche dovute a fenomeni sia endogeni che esogeni, quali possono essere eventi sul mercato che toccano direttamente o indirettamente l'economia statale. Nell'ottobre 2018 il Ministro dell'Economia Tria optò per accompagnare l'inoltro della NADEF agli organi di controllo europei con una lettera appositamente scritta da lui, indirizzata al vicepresidente Dombrovskis e al Commissario per gli Affari Economici e Finanziari Moscovici, nella quale specifica gli impegni presi dal Governo italiano per il triennio successivo, chiarendo i punti "Reddito di

Cittadinanza”, “Quota 100”<sup>93</sup> e “Flat tax”<sup>94</sup>. Probabilmente questa mossa chiarificatrice del ministro italiano fu motivata sia dal tardivo insediamento dell’esecutivo, che ha obbligato un indirizzamento delle previsioni economiche affrettato e concentrato nell’ultimo periodo dell’anno, che dal fatto che le tre proposte di riforma rappresentino le iniziative probabilmente più discusse degli ultimi visto il “costo” che la loro introduzione comporterebbe allo Stato, senza nemmeno garantire un ritorno soddisfacente, che dalla richiesta formale al Parlamento di autorizzazione a discostarsi temporaneamente dall’obiettivo programmatico<sup>95</sup>. L’attenzione rivolta dal ministro al cercare di prevenire al meglio i giudizi (sicuramente negativi) riguardo i cavalli di battaglia del neo-insediato governo, è emblematica di quanto la supervisione dell’UE in merito a queste materie (occupazione, sistema pensionistico e fiscalità) sia facilmente estendibile alla componente ideologica dei paesi che la compongono, rendendo il parere dell’Unione fondamentale per il regolare lavoro di un governo tanto quanto il parere dell’elettorato.

### 3.2.3 La riforma delle Legge di Bilancio

La combinazione tra entrata in vigore del *Fiscal Compact* e la modifica della *governance* europea in materia di controllo nella redazione del bilancio ha portato l’Italia a vivere un secondo importante cambiamento delle sue modalità di redigere il bilancio dello stato: già nel 2009 legislazione in materia era stata modificata, comportando la sostituzione della legge finanziaria con la legge di stabilità con lo scopo di armonizzare i sistemi contabili<sup>96</sup>. Nel 2016 viene fatto un altro passo in direzione di un sistema contabile più omogeneo e centralizzato: già nel 2012 si era previsto un ammodernamento del sistema verso uno più adatto alle nuove direttive comunitarie<sup>97</sup> e nel 2016, tramite la legge n. 163, viene attuato quanto espresso 4 anni prima. Attraverso questa riforma vengono accorpati i contenuti della legge di stabilità e della legge di bilancio. La nuova legge di bilancio tutt’ora in vigore (2019) racchiude in sé le componenti delle sue antenate, che sono state ripartite in due sezioni distinte. Questo accorpamento è stato motivato a mio avviso dalla necessità di dover rimodulare le libertà parlamentari in materia in

---

<sup>93</sup> Introdotti a partire da aprile 2019 a seguito dell’emanazione del decreto legge n.4/2019 convertito dalla legge n.26/2019.

<sup>94</sup> Giovanni Tria, *Letter to Vice-president Dombrovskis and to Commissioner Moscovici*, 4 ottobre 2018.

<sup>95</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Trasmessa in Parlamento la NADEF 2018*, 4 ottobre 2018.

<sup>96</sup> Legge n.196/2009, *Legge di contabilità e finanza pubblica*, 31 dicembre 2009.

<sup>97</sup> Legge n.243/2012, *Legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio*, 24 dicembre 2012.

modo tale da poter riservare un margine discrezionale che altrimenti sarebbe fortemente limitato dalla legislazione UE a riguardo. La seconda sezione della nuova legge di bilancio ricalca il contenuto del vecchio documento programmatico di bilancio, ma ora permette di integrare alle sue componenti di parte corrente e di parte capitale anche gli effetti della ex legge di stabilità, ora contenuta nella prima sezione della legge di bilancio. Questa rimodulazione dei due documenti fondanti la ripartizione delle entrate e delle spese statali permette di superare la mera annotazione delle variazioni a margine, rendendo centrale del dibattito parlamentare quali siano le priorità del settore pubblico e del suo intervento nell'economia nella sua interezza<sup>98</sup>, in quanto saranno presenti nella LdB anche le disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata o di spesa, incorporando quindi la legge di stabilità a tutti gli effetti<sup>99</sup>. Il fatto di poter computare le voci appartenenti a due documenti diversi in uno unico permette di inserire nella prima sezione della legge di bilancio norme di carattere espansivo, che comportano o minori entrate o maggiori uscite, concedendo al nuovo disegno di legge di non dover avere un autonomo prospetto di copertura, senza però esulare dai parametri stabiliti nell'Obiettivo di Medio Termine per ciò che concerne il pareggio.

### 3.3 Andamento macroeconomico dell'Italia dalla riforma in poi

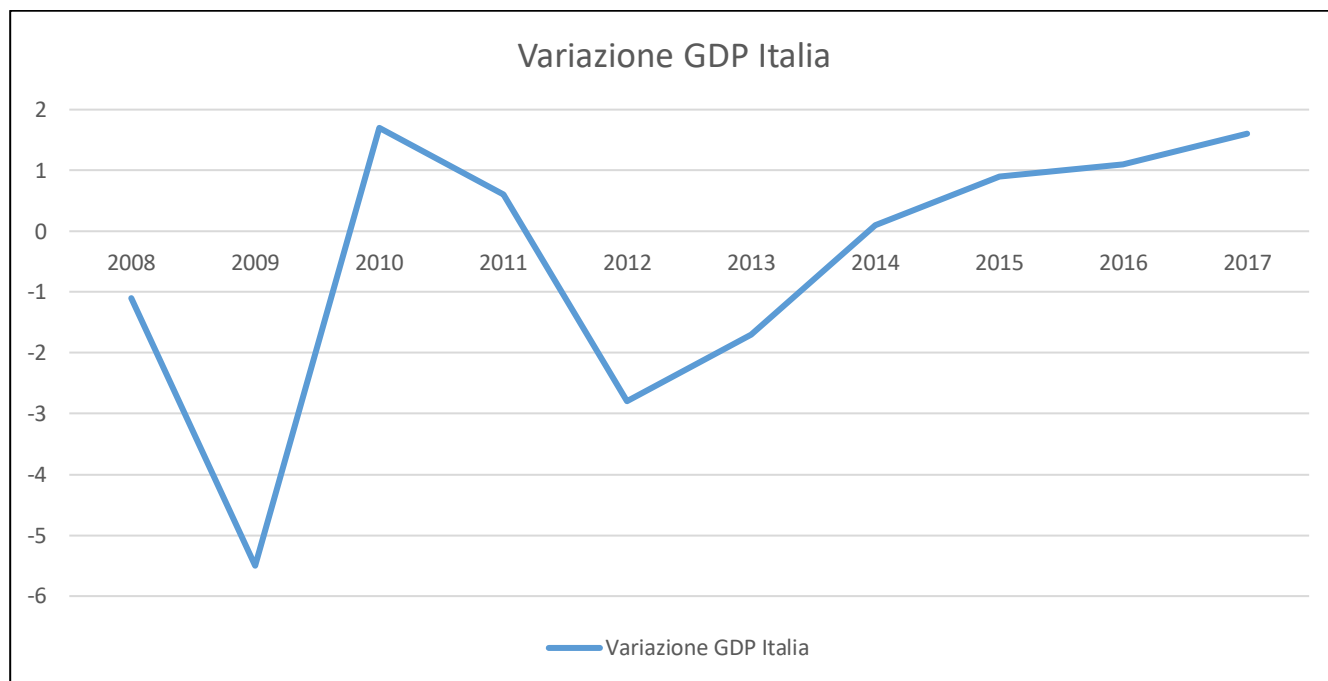
Tutte le iniziative legislative portate a termine che ho sommariamente riassunto sopra erano ovviamente veicolate alla ripresa dell'economia italiana, più duramente colpita rispetto alle altre europee. Dall'analisi da me svolta sui dati raccolti dalla crisi ad oggi si possono notare valori che variano più facilmente di altri, soprattutto vista la correlazione con la legislazione che regola la struttura delle finanze italiane di esercizio in esercizio. Un primo strumento che ritengo sia da prendere in considerazione consiste nella successione delle variazioni percentuali del Prodotto Interno Lordo negli ultimi anni. Il Prodotto Interno Lordo è universalmente riconosciuto come valore numerico che indica al meglio l'andamento di un'economia nel suo insieme, in quanto nelle sue componenti si possono individuare tutte le voci principali che possono caratterizzare l'economia di un paese quali consumi, Investimenti, livello della tassazione, esportazioni ed importazioni. I livelli del PIL italiano degli ultimi dieci anni mostrano in modo relativamente chiaro come la nostra economia in generale abbia subito

---

<sup>98</sup> Renato Loiero, *La "nuova" legge di bilancio*.

<sup>99</sup> Camera dei deputati, Contabilità e strumenti di controllo della finanza pubblica, *La nuova legge di bilancio*.

inizialmente la crisi in maniera abbastanza importante e come poi la ripresa della crescita si sia raggiunta lentamente e comunque in basandosi su un equilibrio abbastanza precario.



Database FMI.

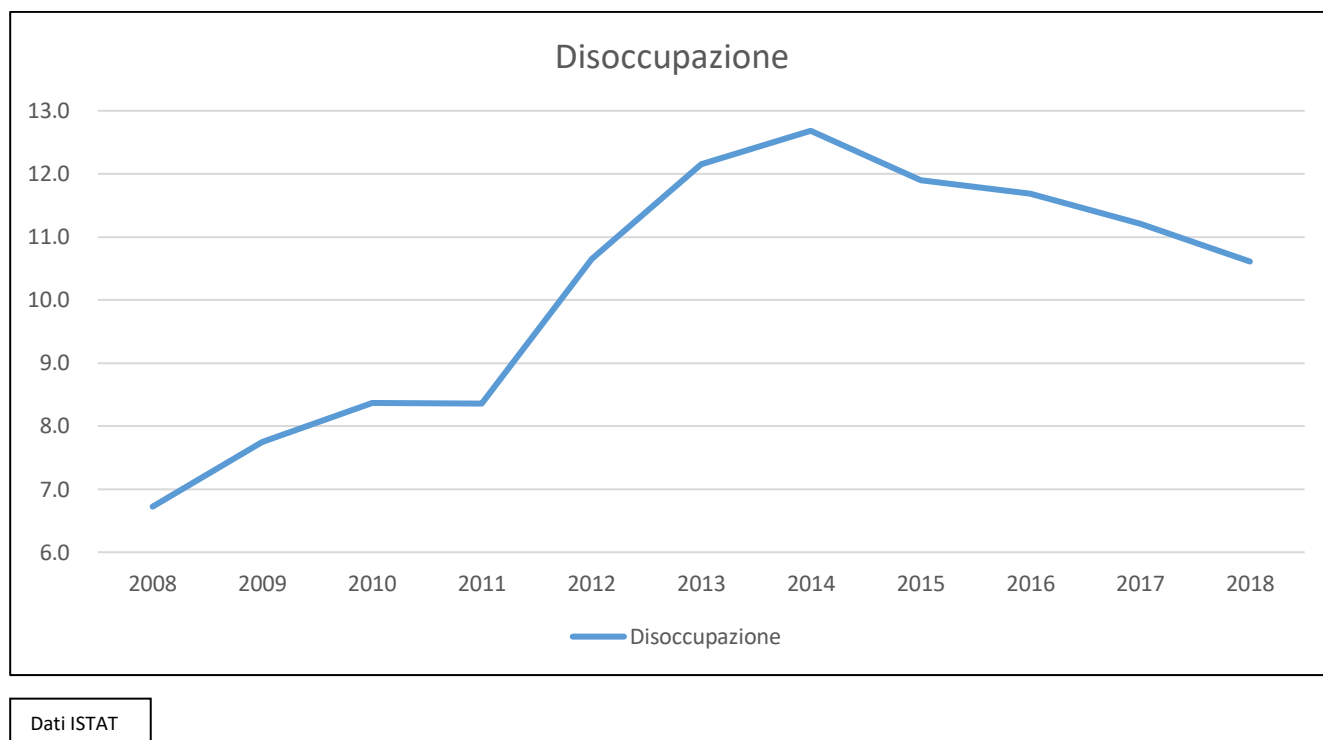
Mi permetto di fare questa osservazione, che potrebbe essere considerata azzardata, in quanto dalle previsioni riguardanti questo stesso dato il livello di crescita del PIL sembrerebbe star seguendo un andamento in discesa non proprio contenuto<sup>100</sup>. I motivi possono essere essenzialmente due, uno esogeno e l'altro endogeno. Dal lato esogeno si può prendere in considerazione la recente (2018) "guerra dei dazi" tra gli Stati Uniti e Cina, che per forza di cose comporta una flessione di questi due mercati per primi, e poi anche di quelli a loro collegati. Diverse sono le motivazioni endogene invece: a fronte di un incremento del livello dei consumi permesso dall'introduzione nel 2019 del "Reddito di Cittadinanza", bisogna tenere in considerazione una domanda interna molto esigua, soprattutto in termini di investimenti<sup>101</sup>. La relativa, ma comunque positiva, crescita del PIL nel periodo 2014-2017 è

<sup>100</sup> Le recenti valutazioni dell'Eurostat e del Fondo Monetario Internazionale valutano la crescita del PIL allo 0,1 per il 2019 e allo 0,7 per il 2020.

<sup>101</sup> Redazione ANSA, *Stime UE, grandi incertezze su prospettive economiche dell'Italia*, 6 febbraio 2019.

principalmente dovuto dalle riforme prese in materia di mercato del lavoro e di investimenti, soprattutto nell'istruzione, alla quale furono stanziati circa 8,2 miliardi di euro complessivamente<sup>102</sup>.

Discorso analogo lo si può fare in merito al livello di disoccupazione sul territorio, il quale ha registrato una crescita dal 2011 al 2014 notevole, passando in tre anni dall'8,4% al 12,7%.

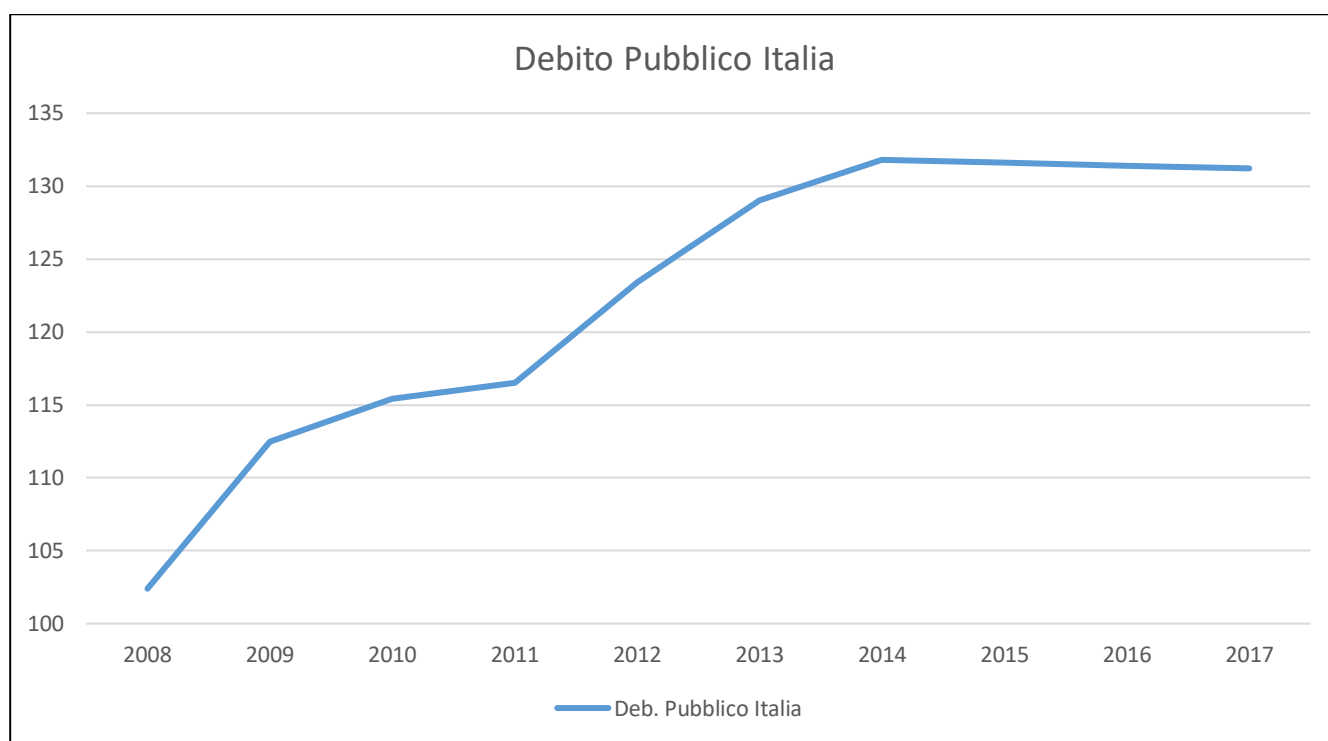


Anche in questo caso la curva inizia una fase di lenta ma costante decrescita, motivata dall'attenuazione degli effetti della crisi nonché dall'emanazione di un insieme di diversi decreti legislativi emanati tra il 2014 e il 2015 soprannominato *"Jobs Act"*. Per sommi capi, attraverso questo pacchetto di decreti vennero rimodulati i contratti di lavoro dipendente, venne istituito un piano di incentivi per le imprese che avrebbero assunto con contratti a tempo indeterminato e venne conferita ai datori di lavoro la possibilità di procedere con il licenziamento di un dipendente senza che sussista un motivo oggettivo, prevedendo in questi casi un indennizzo pari a due mesi di retribuzione per ogni anno nell'azienda.

<sup>102</sup> Pagella politica di AGI, *Scuola, spread e PIL: cosa è successo davvero nei 1000 giorni del governo Renzi*, AGI, 12 settembre 2017.

L'ultimo provvedimento fu motivo di acceso dibattito politico, che coinvolse fortemente le associazioni sindacali le quali furono accusate di difendere un sistema che impediva un mercato del lavoro competitivo e al passo con il resto del continente.

Nonostante la strada intrapresa dagli ultimi governi fosse rivolta ad accontentare le richieste delle istituzioni europee, si può notare come il livello di debito pubblico non si sia ridotto, ma sia rimasto stabile al valore del 131,2% del PIL, valore ancora distante anni luce dal margine del 60%, ma comunque, nel rispetto di quanto stabilito nel *Six Pack*, concesso a patto che i provvedimenti presi annualmente in materia economica seguano una linea guida di riduzione dello stesso.

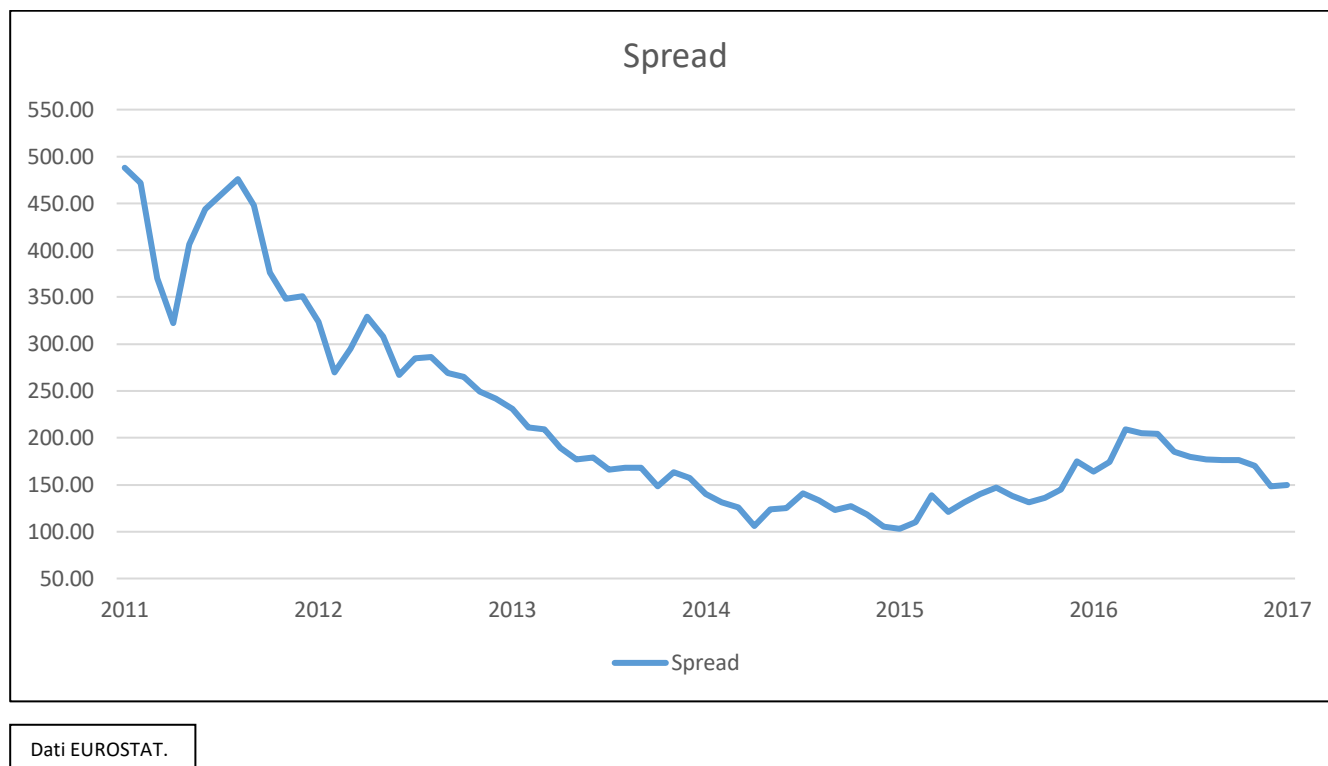


Dati EUROSTAT.

Un indicatore che ha fluttuato fino a stabilizzarsi su livelli molto minori rispetto al 2011 è sicuramente il livello dello *spread* e quindi dei tassi di rendimento dei titoli di Stato. Premesso che lo *spread* si riduce non solo proporzionalmente ai rendimenti dei nostri titoli ma anche inversamente ai rendimenti dei titoli tedeschi, è innegabile che il suo livello si sia contratto visibilmente più per l'abbassamento dei nostri di rendimenti. La volatilità dei rendimenti dei BTP è dovuta dal fatto che questo tipo di valori non



sia strettamente correlato a indicatori macroeconomici, quanto piuttosto a opinioni, annunci, dichiarazioni o anche solo impressioni degli intermediari finanziari stranieri.



Più volte a seguito anche di semplici interviste lo *spread* è salito o sceso di diverse decine di punti: emblematico rimane la crescita dello *spread* di ben 70 punti la mattina del 29 maggio 2018 quando, dopo circa due mesi di consultazioni parlamentari passati tentando di formare un governo, mentre il Presidente della Repubblica Mattarella stava incaricando Carlo Cottarelli, fu fatto dietrofront dalle forze politiche che poi si sarebbero viste affidato l'esecutivo nel giro di una giornata.

### 3.4 Innovazioni nel processo di integrazione europea

Un primo provvedimento, annunciato dal Presidente Juncker nel 2015 e sottoscritto il 17 Novembre 2017, vede la formazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS), composto da 20 disposizioni incentrate sul mercato del lavoro sul territorio europeo. Il tentativo è di colmare il divario creatosi fra integrazione economica e integrazione sociale: prevede che tutti i Paesi membri avviino autonomamente delle politiche analoghe al fine di rendere il ruolo e i diritti del lavoratore, sia

dipendente che professionista, analoghi su tutto il territorio. Si persegue una maggiore tutela del lavoratore, le cui priorità furono messe in secondo piano durante la crisi, concentrando l'argomentazione su richiami alla Regolamentazione 92/441, in cui si specificano trattamenti di base a cui hanno diritto i lavoratori<sup>103</sup>, e specificando un comportamento rispettoso dei vari tipi di contratto, dell'autonomia contrattuale e del lavoratore nel fornirgli condizioni di lavoro adeguate e sicure ma tocca anche ambiti che sarebbero potuti essere clinicamente messi in secondo piano, come l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare. Le critiche mosse a questa iniziativa principalmente riguardano la relativa specificità di certi accorgimenti richiesti: viene lamentata la difficoltà a monte di interazione rapida tra governi e tra governi e UE, la quale comporta un adeguamento lento, non sincronizzato e potenzialmente fallace, vista la possibilità di prevalenza di logiche nazionali<sup>104</sup>.

Una tematica portata all'attenzione dei burocrati in occasione di ogni iniziativa di questo genere, ma anche argomento di discussione fin dall'origine dell'Eurozona, rimane la difficoltà di coordinazione fiscale nell'Unione: la teoria macroeconomica classica vuole che per poter costruire politiche economiche efficaci, si debba operare allo stesso tempo sia tramite politiche monetarie che fiscali. Per affrontare la crisi l'Unione Europea poté muoversi, ovviamente, solo sul fronte monetario, dove avviò una politica espansiva incarnata dal *Quantitative easing* che però non impattò nella maniera adeguata e desiderata: se ad una politica monetaria espansiva non se ne combina una fiscale, sempre espansiva, i risultati ottenuti saranno esigui<sup>105</sup>. L'applicazione di una *fiscal capacity* condivisa potrebbe permettere un'importante condivisione del rischio fiscale tra gli stati membri e ora sarebbe anche favorita dal processo di unione bancaria e dei mercati dei capitali, ma richiederebbe al contempo l'armonizzazione delle imposte e delle leggi sull'insolvenza<sup>106</sup>. L'assenza di una politica di tassazione delle imprese comunitaria ha comportato una non efficienza nello sfruttamento delle potenzialità dell'integrazione europea a discapito del lavoro portato avanti per imporre l'Euro e rendere quindi già comune la politica monetaria. In più la possibilità di tassare liberamente ha insita una concorrenza che avvantaggia quei Paesi che si possono permettere aliquote più basse, attirando così importanti centri produttivi e

---

<sup>103</sup> Gazzetta ufficiale n. L 245 del 26 Agosto 1992. 92/441/CEE: *Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale.*

<sup>104</sup> Consiglio Nazionale di Economia e Lavoro, *Osservazioni e proposte su "Il pilastro europeo dei diritti sociali, criticità e opportunità*, 30 Gennaio 2019, p. 7.

<sup>105</sup> Marya Longo, *Che cos'è il Quantitative easing e a cosa serve*, Il Sole 24 Ore, 22 Gennaio 2015.

<sup>106</sup> Jan Strànsky, Guillaume Claveres, *A European fiscal capacity can avoid permanent transfers and improve stabilization*, VOX, 28 Gennaio 2019.

rappresentando sì una forma di competizione interna tipicamente federale che però può collidere con il concetto di supporto mutuale. Le ipotesi vedono l'inserimento di una imposta diretta a sostegno dell'IVA, in modo tale da comporre un'aliquota fissa europea e lasciare una variabile discrezionale al Paese membro. A sostegno di questa tanto banale quanto fondamentale idea di unione fiscale, vi è l'ipotesi di istituire un Ministro UE delle Finanze: il compito di questa istituzione sarebbe di subentrare nel momento in cui la differenza impositiva comporti difficoltà per il coordinamento delle politiche comuni macroeconomiche e collida quindi con i principi alla base dello stato federale europeo<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Franco Gallo, *L'Europa ha bisogno di un'unione fiscale*, Il sole 24 Ore, 5 Giugno 2017.

## CONCLUSIONE

Dopo aver potuto visionare sommariamente il processo di nascita e crescita dell'Unione Europea e della sua *governance* e avendo vissuto l'evoluzione politica ed economica della stessa, non è difficile poter supporre che questa sia attualmente, direttamente e indirettamente, in una situazione di crisi che prevede la perdita di fiducia nella stessa soprattutto da parte di quei paesi che hanno subito maggiormente la crisi e le procedure per sanarla. Il sentimento diffuso è di un'Europa che non abbia a cuore i suoi cittadini ma che prediliga i bisogni dei pochi, di oligarchi, di un *establishment*. Questa sfiducia si ripercuote direttamente sulle istituzioni che li rappresentano, fomentando ancora di più movimenti secessionisti e intensificando iniziative più distruttive che propositive nei confronti delle istituzioni europee. Nel tempo si è perso il "sentimentalismo" iniziale, corrotto dalla sensazione di pericolo e imprevedibilità insiti nel futuro che dominano su chi non è direttamente toccato dalle politiche comunitarie o comunque non ha i mezzi per comprenderle e viene inevitabilmente spinto a "barricarsi" nella sua realtà, che possiamo assumere si tratti della nazione di appartenenza<sup>108</sup>. L'Inghilterra, che da sempre si è tenuta "con un piede fuori dalla porta", tramite la Brexit ha fornito un importante precedente per tutti coloro i quali ambiscano a tornare ad una situazione di pre-UE, riacquisendo sovranità monetaria e potendo quindi gestire autonomamente l'inflazione.

Recentemente<sup>109</sup> è stata avanzata l'ipotesi che l'Italia stia avviando una procedura di allontanamento dall'Eurozona tramite la creazione di mini-BOT: titoli BOT di piccolissimo taglio per poter acquisire maggiori finanziamenti. L'ambiguità sta nel fatto che, visto il piccolo taglio del titolo, potrebbero consistere nella creazione di una pseudo-valuta parallela all'euro, o almeno in un primo tentativo in quella direzione<sup>110</sup>.

In ogni caso, esulando dalla relativa sfiducia nell'istituzione e da ipotetici futuri affatto chiari, i progetti e le basi per una ancora più profonda integrazione sono tutt'ora in lavorazione, procrastinati nella loro attuazione dalla crisi ma non per questi del tutto abbandonati. Le prospettive, come ho riportato sopra, vedono centrale il completamento dell'istituzione di una vera e propria federazione di stati, i quali dovrebbero avere interdipendenze molto strette sull'aspetto soprattutto fiscale, favorendo e

---

<sup>108</sup> Salvatore Rossi, op. cit. p. 11.

<sup>109</sup> Giugno 2019.

<sup>110</sup> Nota agenzia di rating, *Moody's avverte: mini-Bot primo passo verso l'uscita dall'euro*, Il Sole 24 Ore, 6 Giugno 2019.

implementando l'efficacia di politiche di contenimento degli *spill-over* e di prevenzione di asimmetrie economiche. Il percorso da seguire prevede una maggiore dipendenza e autorità dell'Unione Europea a livello fiscale, in modo tale da poter mettere in piedi un'Area Valutaria Ottimale per definizione, in cui autorità monetaria e fiscale coesistono e realizzano strategie ancora più efficaci.

La speranza per il futuro sta nella possibilità di procedere con l'idea europea verso un'identità comune vera e propria, annettendo oltre all'economia anche lingua e politica. La funzione strategica geopolitica dell'Europa è palese in momenti come questo, in cui si è rianimato un conflitto tra superpotenze mondiali. Il fatto che sia ripreso negli ultimi anni un fenomeno che potremmo chiamare imperialista, foraggiato da Stati Uniti, Russia e Cina, rende necessario capire cosa comporti per l'Europa e per i Paesi Europei. La potenza diplomatica dell'Unione Europea, la quale conta circa cinquecento milioni di abitanti e paesi ad elevata produzione industriale, è sicuramente ben diversa da quella di un singolo stato di circa sessanta milioni di abitanti. L'innovazione e l'utilità dell'Unione Europea sono pressoché incontestabili, la questione sta nel rendersene conto e nel far sì che possano continuare a funzionare.

## BIBLIOGRAFIA

Bruno Eugenio, *Casa, la super IMU anticipata al 2012*, Il Sole 24 Ore

Churchill Winston, 1946, *Discorso di Zurigo*, ISESP-Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, Centro di Documentazione Europea

Colombo Davide e Rogari Marco, *Addio alle pensioni di anzianità*, Il Sole 24 Ore

Commissione Europea, *Una moneta per l'Europa, Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica*, Bruxelles 1995.

Creel Jérôme, Hubert Paul, Saraceno Francesco (2012), *The European Fiscal Compact: A Counterfactual Assessment*, Journal of Economic Integration.

Da Rold Vittorio, *Troika, scioperi e riforme: 10 anni di Grecia tra crisi e ripartenza*, Il Sole 24 Ore.

Da Rold Vittorio, *Grecia verso le elezioni anticipate. Tsipras stasera si è dimesso*, Il Sole 24 Ore.

De Palo Francesco, *Grecia, dal parlamento via libera al referendum su austerità*, Il Fatto Quotidiano.

Di Gaspare Giuseppe, *Innescare un sistema di equilibrio: ritornando all'art 81 della Costituzione*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè Editore, Milano.

Donadio Rachel e Povoledo Elisabetta, *Facing Crisis, Technocrats Take Charge in Italy*, The New York Times

Fabbrini Sergio (2012): *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'Euro*, il Mulino.

Fazi E., Pittella G., *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore

Finizio Michela, *Grecia, vince il «no» (61,3%). Tsipras: uscire dall'austerità*, Il Sole 24 Ore.

Fontana Alessandro, Montanino Andrea, Scaperrotta Lorena, *Clausole di salvaguardia alla deriva*, Centro Studi Confindustria.

Gallo Franco, *L'Europa ha bisogno di un'unione fiscale*, Il sole 24 Ore.

Gros Daniel, *Perché la (solita) richiesta italiana a Bruxelles di poter effettuare investimenti in deficit ha ben poco senso*, Luiss Open.

Guerra Giovanni, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Ialenti Samuele, *L'euro conviene? La teoria delle aree valutarie ottimali*, Starting Finance.

Krugman Paul (1995), *L'incanto del benessere. Politica ed economia negli ultimi vent'anni*, Garzanti.

Livini Ettore, *La corsa alle privatizzazioni è costata allo Stato 40 miliardi*, La Repubblica

Loiero Renato (marzo 2019), *Paolo De Ioanna. Un uomo di Stato al servizio della Repubblica*, Rivista giuridica del Mezzogiorno.

Loiero Renato, *La "nuova" legge di bilancio*.

Longo Marya, *Che cos'è il Quantitative easing e a cosa serve*, Il Sole 24 Ore.

Lops Vito, *La storia dei rating sull'Italia. Come si è mosso nel tempo il giudizio sul debito del Paese*, Il Sole 24 Ore.

Marattin, Paesani, Salotti (2012), *"Assessing the pre-crisis advantages of the EMU for sovereign debt issuers: a panel VAR analysis"*

Marro Enrico, *La lettera della BCE che cambiò l'Italia*, Corriere della Sera.

Masera Rainer S. (1995), *Bilancio e costituzione: ipotesi di revisione alla luce del Trattato di Maastricht*, Directory of Open Access Journals.

Mobili Marco, *Sfuma la super Irpef, ma aumenterà l'IVA*, Il Sole 24 Ore

Monti Mario (2010), *A new strategy for the single market*

Mosconi Francesco (1992), *Il Trattato di Maastricht: una costituzione per l'Europa?*, Rubbettino Editore.

Mulone Giuseppe (2006), *La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato*.

Nardini Massimo (2014), *Il principio di "equilibrio" del bilancio nel quadro della governance europea dei conti pubblici*, LUISS Guido Carli.

Nugnes Francesca (2012), *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, Università di Pisa.

Panzetta Riccardo, *Dov'è finita la social card?*, L'Espresso.

Rossi Salvatore, *L'Unione economica e monetaria. Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia e Presidente dell'IVASS*, Roma Tre – Scuola di Economia e Studi Aziendali

Sarcinelli Mario (2012), *Euro crisis or public debt crisis? With a remedy for the latter case*, PSL Quarterly Review.

Strànsky Jan, Claveres Guillaume, *A European fiscal capacity can avoid permanent transfers and improve stabilization*, VOX.

Tassinari Franco, Tassinari Giorgio, *“La strada per Maastricht: i percorsi degli Stati nazionali (1980-1996)”*, Università di Bologna.

Tosato Gian Luigi, *L’integrazione europea ai tempi della crisi dell’euro*, in *Rivista di diritto internazionale*.

Tria Giovanni, *Letter to Vice-president Dombrovskis and to Commissioner Moscovici*.

Trupiano Gaetana (2011), *‘Semestre europeo’: la nuova governance europea*, Franco Angeli.

Vanoni Ezio (1955), *Schema di sviluppo dell’occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*.