

Dipartimento: Scienze Politiche

Cattedra: Diritto dell'Unione
Europea

La crisi finanziaria ed istituzionale dell'Unione Europea.

*Analisi critica delle politiche europee e valutazione
delle dottrine circa i limiti dell'intergovernalismo.*

Relatore:
Prof. Paolo De Caterini

Candidato:
Patrizia Attanasio
matr.: 068202

ANNO ACCADEMICO 2013 - 2014

INDICE

INTRODUZIONE	p. 4
CAPITOLO 1: UNA RICOSTRUZIONE RAGIONATA DELLA CRISI	
A) SOTTOVALUTAZIONE DELLA CRISI	p. 7
i. L'esplosione della crisi	p. 7
ii. European recovery plan	p. 8
iii. Il rapporto de Larosière	p. 9
iv. Il trattato di Lisbona entra in vigore	p. 11
B) PROGRAMMI SI STABILITA' EUROPEI	p. 12
i. La crisi del debito sovrano e i programmi di stabilità	p. 12
ii. European Financial Stabilization Mechanism	p. 15
iii. European Financial Stability Facility	p. 15
iv. Approfondimento dei programmi di stabilità	p. 16
C) PROGRAMMI DI CONVERGENZA E STABILITA'	p.18
i. Come funziona il semestre europeo	p. 18
ii. Il meccanismo europeo di stabilità	p. 19
iii. Controlli e vigilanza europei	p. 20
iv. Six Pack	p. 21
v. Coordinamento delle politiche di bilancio	p. 22
D) APPROFONDIMENTO DELL'INTEGRAZIONE	p. 24
i. Il Fiscal Compact	p. 24
ii. Single Supervisory Mechanism	p. 24
iii. Meccanismo Europeo di Stabilità e il Six Pack entrano in vigore	p. 25
E) ASPETTATIVE DI RIPRESA	p. 27
i. Fine dei programmi di prestito: una luce in fondo al tunnel	p. 27
ii. Approfondimento dell'unione bancaria	p. 29
iii. Nuovi scenari e ripresa economica	p. 30

CAPITOLO 2:	
A) LIMITI DEL METODO	p. 33
i. Il metodo comunitario e il metodo intergovernativo a confronto	p. 33
B) IMPARARE DAGLI ERRORI	p. 34
C) LA QUESTIONE DELL'EFFETTIVITA'	p. 37
i. Fabbrini e i dilemmi dell'effettività	p.38
D) IL DEFICIT DI DEMOCRATICITA'	p.39
i. Legittimità democratica: contributi o risultati?	p. 40
E) ETEROGENEITA' DELL'UNIONE EUROPEA	p. 43
F) TRA POLITICIZZAZIONE E TECNICIZZAZIONE	p. 44
APPENDICE SULLE PROPOSTE DI RIFORMA	p. 46
i. I parlamenti nazionali e l'UE	p. 46
ii. La solidarietà tra gli stati	p. 49
CONCLUSIONI	p. 51
BIBLIOGRAFIA	p. 55
MATERIALI DIGITALI	p. 58
ELENCO ABBREVIAZIONI	p. 60

INTRODUZIONE

La crisi che stiamo ancora oggi affrontando non è di natura solamente finanziaria, ma riguarda anche e soprattutto i bilanci degli stati, i problemi di legittimità ed efficacia sia dei governi sia delle organizzazioni sovranazionali come l'Unione Europea. Cercherò in queste pagine di ricostruire i passaggi che portarono da una crisi all'altra, spiegando perché le cose sono andate così. Quello che mi interessa analizzare è la crisi istituzionale che l'UE sta affrontando proprio a causa della recessione economica.

Ho scelto difatti non un punto di vista economico, ma uno istituzionale perché i problemi finanziari dei paesi membri misero a dura prova la struttura e il processo di *decision making* delle istituzioni europee. Nonostante questo, la risposta alla crisi sembra non essere stata efficace come sperato: i segni di ripresa sono pochi e non hanno un impatto notevole ma, cosa più ancor più preoccupante, i cittadini europei hanno perso la fiducia nel funzionamento delle istituzioni dell'organizzazione.

La formazione di partiti politici euroscettici, i dati negativi dei sondaggi di opinione e le proteste nelle piazze di numerosi paesi fanno pensare ad un allontanamento dei suoi cittadini dall'Unione Europea. Questo allontanamento deriva in parte da una costruzione mediatica che ha visto nell'UE un capro espiatorio perfetto, un bersaglio facile da colpire a causa della sua fragilità. D'altra parte non possono non essere considerati i profondi effetti delle politiche dell'Unione sulla vita dei cittadini.

Le politiche di austerità e il controllo dei deficit di bilancio nazionali ebbero effetti negativi che i cittadini non poterono ignorare. I destinatari ultimi degli esiti di queste scelte (i cittadini) non ebbero la possibilità appellarsi o contrastare le decisioni europee perché furono prese in sedi distanti dalla loro influenza. La maggior parte dei provvedimenti più importanti presi durante la crisi, infatti, fu approvata in sede di Consiglio Europeo o durante Summit dei paesi dell'Eurozona con il metodo intergovernativo.

Il passaggio dal metodo comunitario (considerato la procedura legislativa ordinaria)¹ a quello intergovernativo comportò alcuni problemi e questioni che hanno di fatto aggravato la fragilità istituzionale dell'Unione Europea. Ho deciso quindi di cercare di capire il perché di questo passaggio e di analizzare le difficoltà che esso ha comportato.

¹ Il Trattato di Lisbona (articolo 289 comma 1) definisce il metodo che prevede la partecipazione di Commissione, Parlamento e Consiglio così: "La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294."

Ho deciso di dividere il lavoro di analisi in due capitoli distinti. Il primo capitolo è dedicato alla ricostruzione della crisi, delle dinamiche che ne sono derivate e soprattutto alle decisioni che furono prese dalle istituzioni europee in quel periodo. Mi soffermerò anche sui metodi che sono stati utilizzati per arrivare al progetto di risoluzione proposto dall'UE, per verificare innanzitutto se la mia tesi di un passaggio da un metodo comunitario ad uno intergovernativo può essere considerata effettivamente assodata.

L'analisi comincia dal fallimento di Lehman Brothers nel 2008, da quel momento in poi la crisi finanziaria americana cominciò a preoccupare e a coinvolgere anche gli Stati europei, in principio dai più esposti al mercato americano, come l'Irlanda, per poi colpire anche i più fragili, come la Grecia. La risposta dell'Unione arriva in ritardo a causa di una sottovalutazione dell'entità dei problemi che sarebbero arrivati di lì a poco. Inoltre l'assenza di un meccanismo comune di prevenzione e intervento non ha di certo facilitato la sua azione.

È interessante notare come la crisi abbia mutato non solo i metodi ma anche i documenti dell'UE. Ad esempio la Relazione Generale sull'Attività dell'Unione Europea redatta da ogni anno dalla Commissione Europea comincia ad avere un contenuto diverso e una struttura diversa: ogni relazione dal 2009 in poi fu introdotta da una lunga lettera del Presidente Barroso che richiami l'attenzione degli stati sull'importanza dell'azione comune; dal 2010 fu aggiunta la cronologia di quell'anno alla fine del rapporto.

I primi interventi riguardarono il salvataggio degli Stati in difficoltà a causa dei loro deficit troppo alti: la prima nazione ad essere aiutata fu appunto la Grecia. Le politiche di austerità furono tutt'altro che popolari, e mobilitarono scioperi nelle capitali europee. La situazione diventò sempre più critica, così gli Stati decisero di stabilire programmi di stabilità, vigilanza e di convergenza: gli interventi divennero sempre più intrusivi e le competenze delle istituzioni e autorità europee aumentarono. Cittadini e parlamenti nazionali videro ridotti poteri e libertà d'azione da un'organizzazione sovranazionale che non li aveva neanche interpellati. Il numero di partiti euroscettici cominciò ad aumentare, come anche i loro sostenitori.

L'approfondimento dell'integrazione economica e finanziaria europea fu considerato necessario dagli Stati membri tanto da escludere la partecipazione dei cittadini e dei parlamentari (nazionali ed europei) che avrebbero potuto rallentarlo o ostacolarlo. Sia al

livello nazionale che europeo le scelte prese in questi ultimi cinque anni evitarono il campo di discussione della politica, per questo motivo furono definite “policies without politics”².

Il secondo capitolo è dedicato allo studio delle difficoltà che il metodo utilizzato ha comportato. Questo studio è supportato, o meglio basato, sui commenti che furono sviluppati durante la crisi da alcuni tra i più rinomati commentatori dell’Unione. Ho deciso di affrontare ed approfondire i dilemmi che considero più essenziali. A tal proposito mi soffermerò in particolar modo sul deficit di legittimità democratica che affligge l’Unione (anche da prima della crisi), sulle questioni che riguardano l’effettività delle proposte adottate dal 2009 ad oggi ed analizzerò alcune tra le proposte di riforma dell’Unione.

Comincerò analizzando i limiti del metodo intergovernativo, le difficoltà che tale metodo non è riuscito a superare e i problemi che sono derivati dalla sua azione: la mancanza di legittimità democratica, la limitata effettività, un criterio decisionale che Majone³ chiama “*one size fits all*” che implica un armonizzazione totale che non rispetta l’eterogeneità dell’Unione.

Proseguirò poi con un esame critico di alcune proposte di riforma istituzionale o politica dell’Unione Europea: questo mi consentirà di concludere questa ultima sezione analizzando la depoliticizzazione delle scelte europee e la loro conseguente tecnicizzazione.

² Schmidt definisce così il livello di azione dell’UE nel suo articolo “*The Eurozone Crisis Challenge to Democracy: which way forward?*” Open Democracy, 14 December 2012

³ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, p. 7.

CAPITOLO 1: UNA RICOSTRUZIONE RAGIONATA DELLA CRISI EUROPEA⁴

A) SOTTOVALUTAZIONE DELLA CRISI

i. L'esplosione della crisi

Ho deciso di prendere come punto di riferimento per la ricostruzione degli eventi il fallimento del colosso americano Lehman Brothers, non perché questo costituisca l'evento che diede inizio alla crisi europea, ma perché rappresentò un importante punto di riferimento per l'analisi delle scelte politiche dei paesi coinvolti e delle organizzazioni internazionali. Il 15 settembre 2008 una dei più grandi colossi americani (tanto da essere considerato *too big to fail*), Lehman appunto, fallì senza ricevere l'aiuto della Federal Reserve.⁵

La prima nazione europea a soffrire la recessione fu l'Irlanda, la più esposta al mercato estero statunitense.⁶ La prima azione europea in risposta alla crisi arrivò dalla Banca Centrale che all'inizio di Ottobre mise in atto delle misure straordinarie per sostenere la liquidità delle banche.⁷ Il primo ad agire fu quindi un organo tecnocratico che non ha nulla a che vedere con la legittimità democratica ma che riuscì, anche per la sua tecnicità, ad agire prontamente.

Il 12 Ottobre in un summit dei paesi dell'Eurozona tenuto a Parigi fu deciso un piano di azione per i membri affidato alla guida della Banca Centrale Europea, che si sarebbe occupata di gestire la crisi finanziaria.⁸ Il giorno dopo intervenne la Commissione Europea la quale pubblicò le linee guida per gli Stati Membri sulle misure riguardanti le istituzioni finanziarie in crisi.⁹ Le misure non avrebbero dovuto causare distorsioni sul mercato e furono provvisorie, gli Stati si sarebbero occupati di metterle in atto e le conseguenze dell'adozione delle linee guida sarebbero state successivamente monitorate dalla Commissione per tutto il periodo.¹⁰ Appena due giorni dopo la Commissione presentò una relazione sulle norme

⁴ Per scrivere questo capitolo ho utilizzato vari documenti, i fondamentali sono le Relazioni Generali sull'Attività dell'UE, redatte ogni anno dalla Commissione Europea, e la timeline degli eventi della crisi della Banca Centrale Europea. [Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

⁵ Banca Centrale Europea, *Financial Stability Review, June 2006*, Francoforte, (2006)]

⁶ Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., *Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland*, MLaw. 2010, pg. 93

⁷ Banca Centrale Europea, Comunicato della BCE dell'8 ottobre 2008 – “*Modifica della procedura d'asta e del corridoio dei tassi d'interesse sulle operazioni attivabili su iniziativa delle controparti*”, (2008).

⁸ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2008*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2009) p.31

⁹ Ivi 2008 p.32

¹⁰ Ivi 2008 p.32

comunitarie sui sistemi di garanzia dei depositi, queste nuove norme servirono a ristabilire la fiducia nel sistema finanziario.¹¹

Il 18 Ottobre s'incontrano a New York il presidente del Consiglio dell'UE, il Presidente della Commissione e il Presidente statunitense. I tre furono d'accordo sulla proposta di gestire la crisi insieme attraverso una serie di summit internazionali, coadiuvati dalla supervisione del Fondo Monetario Internazionale.

ii. European Recovery Plan

Il passo decisivo per l'UE fu rappresentato dalla proposta e approvazione del Piano di Ripresa Economica Europeo (*European Economic Recovery Plan*). La proposta arrivò dalla Commissione il 26 novembre e successivamente, il 2 Dicembre, il Consiglio Europeo approvò lo European Economic Recovery Plan che prevede uno stimolo all'economia europea del 1,5% del PIL europeo.¹² Il preambolo alla proposta a cura del Presidente della Commissione Barroso riconobbe la gravità della crisi con queste parole: *"Il momento della verità per i governi e le istituzioni europei sopraggiunge quando si trovano nelle circostanze più difficili"*¹³.

Il 26 novembre 2008 la Commissione inviò una comunicazione al Consiglio Europeo che richiamò l'importanza dell'azione europea nel periodo della crisi. Il piano in questione fu suddiviso in tre pilastri che prevedevano: una nuova struttura del mercato finanziario al livello europeo, misure per gestire l'impatto della crisi sull'economia reale e una risposta globale alla crisi finanziaria. Il piano Europeo di ripresa economica si basò su: un'iniezione di potere di acquisto per stimolare la domanda e restaurare la fiducia, un'azione diretta a breve termine per rinforzare la competitività europea e su principi di solidarietà e giustizia sociale.¹⁴

Il piano si presentò quindi come una manovra macroeconomica per affrontare la crisi e istituiva: "un incentivo finanziario immediato pari a 200 miliardi di euro (1,5% del PIL dell'UE), costituito da un'espansione del bilancio degli Stati membri pari a 170 miliardi di

¹¹Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2008*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2009), pp. 32-34

¹² Ivi p.35

¹³ Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo- Un piano europeo di ripresa economica" Bruxelles, 26.11.2008 COM (2008) 800, Preambolo di José Manuel Durao Barroso.

¹⁴ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2008*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2009), p.35 - 36

euro (circa 1,2% del PIL dell'UE) e da un finanziamento UE a favore di azioni immediate dell'ordine di 30 miliardi di euro (circa 0,3 % del PIL dell'UE)".¹⁵

Il sostegno all'economia reale riguardava diverse aree d'intervento che includono aspetti monetari e creditizi, le politiche di bilancio da attuare in base al Patto di Stabilità e Crescita ed infine lo stimolo dell'occupazione¹⁶.

L'impegno richiesto oltrepassò i confini dell'UE sostenendo soluzioni globali che prevedano una stretta collaborazione macroeconomica internazionale.¹⁷ Il 15 Novembre i capi di stato del G20, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, il Direttore del FMI, il presidente della Banca Mondiale, il Presidente della Commissione Europea e il presidente del Forum sulla Stabilità Finanziaria adottarono una dichiarazione sui mercati finanziari e l'economia globale, che concernette un rafforzamento delle strutture nazionali e internazionali per la prevenzione della crisi e la ripresa economica.¹⁸

Il 26 gennaio 2009, la Commissione europea adottò una serie di decisioni per rafforzare il coordinamento del mercato finanziario europeo. Il 25 febbraio fu pubblicato il Rapporto de Larosière: ad Ottobre dell'anno precedente il Presidente della Commissione Barroso istituì una commissione *ad hoc* che si occupasse della sua redazione. Il rapporto analizzò e definì la regolamentazione europea futura del settore finanziario.

iii. Il Rapporto de Larosière

Nel 2009 le ultime azioni comunitarie presero forma: le più importanti sono rappresentate dalla pubblicazione del Rapporto de Larosière e l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Il rapporto riportò che il lavoro svolto fu costantemente aggiornato in base alle necessità dovute alla crisi, e affermò: "La regolamentazione e la vigilanza in materia finanziaria si sono rivelate troppo deboli o hanno dato gli incentivi sbagliati. La globalizzazione dei mercati ha accelerato il contagio. L'opacità e la complessità hanno peggiorato la situazione"¹⁹. Per questo motivo l'azione richiesta avrebbe dovuto essere nazionale, europea e globale.

¹⁵ Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo- Un piano europeo di ripresa economica" Bruxelles, 26.11.2008 COM (2008) 800, p. 6

¹⁶ *ibidem*, pp. 6-18

¹⁷ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2008*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2009), p.35

¹⁸ Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., *Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland*, MLaw. 2010 svizzera p. 65

¹⁹ Comitato Larosière, "The High Level Group on Financial Supervision in the EU – chaired by Jacques de Larosière", p. 3, Bruxelles 25 Febbraio 2009

Gli scopi del rapporto furono: di presentare un nuovo programma normativo che riducesse i rischi e migliorasse la stabilità dei mercati finanziari, e di coordinare più strettamente la vigilanza e di migliorare la gestione futura delle crisi.²⁰ A tal proposito fu proposta la creazione di un sistema bancario parallelo in modo tale che il settore finanziario fosse più trasparente, efficiente, e controllato. Fu posto inoltre l'accento sull'insieme di norme comunitarie uniformi necessarie per il corretto funzionamento del mercato finanziario unico.²¹ Il Parlamento europeo e gli Stati membri furono invitati a sostenere il processo di uniformazione.

Merita di nota la raccomandazione numero 13 del rapporto che recita: *“il gruppo invita ad attuare nell'UE un quadro normativo uniforme e funzionale di gestione delle crisi: [...]tutte le autorità dell'UE interessate dovrebbero essere dotate di strumenti adeguati ed equivalenti di prevenzione delle crisi e di intervento in caso di crisi”*²². I redattori del Rapporto legittimarono le istituzioni europee ad intervenire in modo tempestivo alla crisi; come vedremo in seguito le decisioni riguardanti le misure anti-crisi furono prese prevalentemente dal Consiglio dell'UE per assicurarne la rapidità ed omogeneità. Ciò significa che il processo decisionale fu sbilanciato in favore di un metodo intergovernativo e quindi meno comunitario.

Il rapporto de Larosière non comprendeva di certo questo esiti, infatti la Banca Centrale fu incaricata in prima linea per l'intervento anti crisi, in questo senso il suo compito principale riguardò la vigilanza sulla stabilità finanziaria della zona euro. Fu inoltre introdotta la possibilità di creare un sistema di vigilanza microprudenziale: lo *European System of Financial Supervision* all'interno del quale avrebbero collaborato tre potenziali autorità.²³ Il processo di creazione del sistema di vigilanza europeo si distinse in due fasi, la prima riguardò la preparazione allo stesso dal 2009 al 2010 che prevedeva un'iniziale armonizzazione delle regole; la seconda fase riguardò la vera e propria istituzione del meccanismo tra il 2011 e il 2012.

²⁰ Comitato Larosière, “The High Level Group on Financial Supervision in the EU – chaired by Jacques de Larosière”, p. 3, Bruxelles 25 Febbraio 2009p. 4.

²¹ Ivi, p. 30

²² Ivi p. 40

²³Di queste autorità parlerò in seguito a pagina 12 (paragrafo I della sezione B) e a pagina 20 (vedi paragrafo III della sezione C).

iv. Il trattato di Lisbona entra in vigore

Il primo dicembre entrò ufficialmente in vigore il Trattato di Lisbona che apportò alcune significative modifiche ai processi istituzionali per renderli più democratici. I cittadini acquistarono un potere maggiore grazie all’Iniziativa del Cittadino Europeo, che gli avrebbe consentito di sollevare questioni di pubblico interesse. Ai parlamenti nazionali fu concessa l’opportunità di influire negli input del processo decisionale europeo.

Per quanto riguarda il Consiglio Europeo alcune importanti aree di sua competenza non ebbero più bisogno dell’unanimità ma solo della maggioranza qualificata per la loro approvazione; inoltre il processo istituzionale sembrò essere reso più democratico grazie all’introduzione del presidente del Consiglio Europeo, eletto dal Consiglio stesso, per dare più visibilità alle azioni dell’UE. Infine la cura dei diritti sociali fu intensificata dalle politiche comuni.²⁴ Il trattato riscontrò numerose difficoltà dopo la sua approvazione preliminare e la sua entrata in vigore fu minacciata dalla non adesione di alcuni stati membri.

Il Trattato istituzionalizzò, in effetti, una doppia struttura prevedendo due diversi procedimenti di formazione e approvazione dei provvedimenti: l’articolo 289 del TFUE prevede la procedura legislativa ordinaria²⁵ (la sua descrizione è rimandata all’articolo 294) e prevede inoltre: “(n)ei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti”²⁶. Fu proprio questa seconda previsione che permise agli stati di utilizzare una procedura che esclude la partecipazione delle istituzioni europee dal processo decisionale.

Fino al 2009 comunque i provvedimenti presi per contrastare la crisi furono previsti dalla BCE e dalla Commissione, le due istituzioni rappresentano l’elemento tecnico dell’Unione Europea: grazie a questa caratteristica il loro intervento è più rapido ed efficace.

²⁴ Comitato Larosière, “The High Level Group on Financial Supervision in the EU – chaired by Jacques de Larosière”, p. 3, Bruxelles 25 Febbraio 2009, p. 81

²⁵ “La procedura legislativa ordinaria consiste nell’adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all’articolo 294” (art. 289,1 del TFUE)

²⁶ Articolo 289 comma 4 TFUE.

B) I PROGRAMMI DI STABILITA' EUROPEI

i. La crisi dei debiti sovrani e i programmi di stabilità

Nel frattempo i deficit di bilancio dei paesi europei aumentarono tanto da spingere la Commissione a intraprendere una mozione disciplinare contro i sei stati più indebitati il 18 febbraio.²⁷ La crisi del settore finanziario aveva costretto gli stati europei, in particolare quelli più colpiti, ad attingere dalle casse statali per il rifinanziamento. In questo modo la crisi diventò anche una questione di bilancio. Standard and Poor's degradò l'economia spagnola da AAA ad AA+ a causa della stagnazione del paese.²⁸ A giugno i primi segni di sofferenza arrivarono dalla Lettonia, l'effetto fu così profondo da disseminare la paura di una nuova tempesta nell'Europa orientale.²⁹

I summit internazionali cercarono nuove soluzioni e il 2 aprile i capi di stato del G20 decisero di istituire un Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board) che collabori con il Fondo Monetario Internazionale intervenendo tempestivamente sui rischi macroeconomici e finanziari.³⁰

A maggio la Commissione cominciò ad esaminare una riforma del settore finanziario che avrebbe incorporato anche l'istituzione del nuovo Comitato di rischio sistemico europeo (European Systemic Risk Board) presieduto dal presidente della BCE, per esaminare le minacce alla stabilità finanziaria. Il Consiglio Europeo di giugno accolse la proposta, il 23 settembre la Commissione istituì il nuovo sistema.³¹

Il Consiglio dell'UE discusse l'istituzione di autorità europee che supervisionino i parametri micro prudenziali, a dicembre il Consiglio dei Ministri ECOFIN concordò sull'approccio generale che riguardava la nuova struttura di sorveglianza europea composta da: Autorità Bancaria Europea (EBA), Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali (EIOPA) e Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (ESMA).³² Le tre nuove autorità rientrarono nel nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria in linea con i punti messi in luce dal rapporto de Larosière, queste ebbero il

²⁷ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

²⁸ Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., *Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland*, MLaw. 2010 p. 45

²⁹ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

³⁰ Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., *Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland*, MLaw. 2010 p. 84

³¹ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2009*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2010), p. 21

³² Ibidem

compito di monitorare settori specifici europei e di conseguenza di evidenziarne tempestivamente i possibili rischi ma avrebbero lavorato separatamente rendendo quindi più difficile un'analisi sistemica.

I nuovi programmi e le nuove autorità furono importanti per la definizione delle strategie da intraprendere e per l'identificazione preventiva di squilibri macroeconomici o finanziari nei paesi europei e soprattutto nella zona euro. L'acuirsi della crisi portò alla luce le importanti differenze tra gli stati dell'Eurozona: la gestione poco attenta delle finanze di alcuni paesi tutt'altro che virtuosi mise a rischio l'esistenza della moneta unica.

Il 2010 si aprì con il programma di stabilità greco che mirava ad una drastica riduzione del suo deficit di bilancio attraverso delle politiche di austerità. Il 3 febbraio la Commissione Europea approvò i piani della Grecia.³³ L'Unione monetaria fu a serio rischio a causa dei mercati in subbuglio e dei deficit di bilancio difficili da gestire (si temette un contagio verso Portogallo e Spagna).³⁴

Nessuna soluzione efficace sembrò arrivare dalle istituzioni europee, non fu chiaro quale autorità e quale meccanismo decisionale debbano essere interpellati.³⁵ In effetti, nei trattati non vi era una precisa descrizione dell'azione dell'Unione in caso di crisi, il metodo legislativo ordinario era troppo lento (anche a causa dei tempi di recezione degli Stati nazionali), l'unica soluzione sembrava quella di optare per un metodo speciale che avrebbe richiesto la partecipazione del Consiglio e degli stati membri: l'organo intergovernativo che avrebbe potuto assicurare un'azione più tempestiva anche se poco democratica.

Pochi giorni dopo l'approvazione del piano di austerità greco cominciarono le proteste nella capitale: Il 24 febbraio Atene fu bloccata da uno sciopero di ventiquattro ore dei dipendenti pubblici.³⁶ I cittadini non condivisero affatto le scelte del governo di Papandreu ma la pressione da parte dell'Unione era stata forte a causa di un deficit pubblico altissimo che avrebbe minacciato la stabilità non solo del paese, ma di tutta l'Unione monetaria ed economica: il rischio di default si faceva ogni giorno più concreto.³⁷ Un mese dopo i leaders

³³ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

³⁴ Ibidem

³⁵ Tony Barber, *Clear Words Needed This Week from EU Leaders on Greek Crisis*, 8/02/2010, Financial Times, (ft.com>comments>blogs) <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2010/02/08/clear-words-needed-this-week-from-eu-leaders-on-greek-crisis/>

³⁶ Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., *Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland*, MLaw. 2010, pg. 92-93

³⁷ Ivi p. 93

europei e il FMI s'impegnarono nel garantire alla Grecia sostegno finanziario qualora lo avesse richiesto.³⁸

Meno di un mese più tardi la Grecia richiese l'intervento dei paesi della zona euro e del Fondo Monetario Internazionale che insieme resero disponibile un fondo di 110 miliardi di euro, concessi solo secondo severe e stringenti condizioni che compresero un programma di riforme strutturali e un monitoraggio continuo.³⁹ Il pacchetto di prestiti fu concesso il 10 maggio dopo l'approvazione della Commissione e della BCE.⁴⁰

Nel weekend precedente all'approvazione dell'intervento a favore della Grecia, dal 7 al 9 maggio, gli sforzi delle istituzioni europee e dei rappresentanti dei paesi membri portarono all'elaborazione di due programmi di supporto temporanei: lo European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) e lo European Financial Stability Facility (EFSF) che avrebbero avuto a disposizione un totale di 500 miliardi di euro, a cui si sarebbero sommati i 250 messi a disposizione dal Fondo Monetario Internazionale.⁴¹ I programmi di stabilità ebbero una durata di tre anni e la loro funzione principale fu quella di allentare la pressione finanziaria sui paesi della zona euro che furono colpiti da sensibili innalzamenti del rendimento dei titoli.⁴²

La Commissione propose, il 12 maggio, un rafforzamento della governance economica che presentò il consolidamento delle regole dell'unione monetaria ed economica rafforzando il Patto di Stabilità e Crescita.⁴³ La proposta prevedeva inoltre un allineamento dei bilanci nazionali e della pianificazione delle politiche attraverso il "Semestre Europeo", istituzionalizzato dal Trattato di Lisbona.⁴⁴ Fu sottolineata l'importanza dell'istituzione di un nuovo e più efficace metodo di sorveglianza che riguardò la copertura dei bilanci e la mancanza di competitività.⁴⁵

³⁸ Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., *Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland*, MLaw. 2010, p. 94

³⁹ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2009*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2010), pp. 8-12

⁴⁰ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

⁴¹ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2009*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2010), p.9

⁴² Ivi p. 9

⁴³ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2010*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles p. 12-13

⁴⁴ Ivi p. 14

⁴⁵ Ivi p. 15

ii. European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) – Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria

Il fondo consistette in 60 miliardi di euro amministrati dalla Commissione europea (erogazione e apertura delle linee di credito sono di sua competenza) i quali avrebbero potuto essere richiesti da tutti gli Stati membri. Il suo intento fu di restaurare la stabilità finanziaria per raccogliere fondi sui mercati da destinare allo stato beneficiario.⁴⁶ L'assegnazione dei fondi fu però vincolata dalla decisione del Consiglio⁴⁷ su proposta della Commissione. L'erogazione e gestione dei fondi furono inoltre coadiuvate dai programmi del FMI⁴⁸.

iii. European Financial Stability Facility (EFSF)

Il meccanismo avrebbe potuto dispensare fino a 440 miliardi di euro in caso di rischio di default di una qualsiasi delle nazioni della zona euro per risanare il suo deficit di bilancio⁴⁹. Per la gestione del debito fu creato un veicolo finanziario specifico che affrontasse le difficoltà economiche assicurando dei prestiti in caso di difficoltà finanziarie. Il prestito fu garantito dai membri della zona euro e da Polonia e Svezia.⁵⁰

Il programma, sebbene rappresentò un provvedimento necessario per il salvataggio degli stati più indebitati, fu costruito al di fuori dell'architettura dell'Unione Europea e fu difatti amministrato da un veicolo di diritto privato: la sua introduzione è da considerarsi poco ortodossa anche se rappresentò un fondamentale strumento di stabilità. I primi interventi dell'UE cominciano già a rientrare dal punto di vista di quel passaggio dal metodo comunitario a quello intergovernativo, a causa della mancanza di meccanismi e strutture che possano intervenire in casi come questi. I piani di stabilità appena citati (EFSM e EFSF) furono temporanei finché non fu elaborata una strategia europea per sostituirli.

⁴⁶ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2010*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles, p. 10

⁴⁷ Consiglio Europeo, Preambolo del regolamento (UE) n 470/2010 del Consiglio che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, 11 Maggio 2010, punto 6.

⁴⁸ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2010*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2011), p.10

⁴⁹ *ivi* pp. 9- 10

⁵⁰ *ivi* p. 10

iv. Approfondimento dei programmi di stabilità

Il programma di erogazione di prestiti per la Grecia era già entrato in funzione quando il 5 agosto le Delegazioni della BCE della Commissione e del Fondo Monetario Internazionale si recarono ad Atene per la valutazione del programma greco di risanamento: la delegazione rimase positivamente impressa dai progressi nelle riforme strutturali.⁵¹ Le valutazioni trimestrali sarebbero continuate negli anni che seguono monitorando i valori macroeconomici del paese.

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dei Ministri dell'UE concordarono il 17 novembre le linee guide della supervisione del sistema finanziario e l'istituzione dello European Systemic Risk Board e delle tre nuove autorità supervisor dei settori: bancario, assicurativo e speculativo.

La Grecia non fu l'unica ad aver bisogno del sostegno dei meccanismi europei e il 21 novembre anche il governo di Dublino richiese sostegno finanziario e il giorno dopo le autorità dell'UE e del Fondo Monetario si accordarono su un programma di assistenza per la nazione per una durata di tre anni. Entrambi i meccanismi di stabilità l'EFSM e l'EFSF furono utilizzati per il rifinanziamento e l'assistenza dell'Irlanda, inoltre la Gran Bretagna e la Svezia si resero disponibili a concedere prestiti bilaterali.⁵² È interessante notare che con l'avvento della crisi la maggior parte delle decisioni importanti fu presa in sede di Consiglio Europeo o, sempre più spesso, tra i Capi di Stato dell'Euro Gruppo. Questo sia perché la crisi attaccò duramente la moneta comune, sia per assicurare un più tempestivo intervento, ma anche per il progressivo allontanamento della volontà Stati dall'interesse dell'Unione.

Neanche una settimana dopo i capi di Stato e di Governo europei si incontrarono a Bruxelles il 28 e il 29 Novembre e si accordarono sul rafforzamento della *governance* economica europea, in riferimento ai parametri del Patto di Stabilità e Crescita e decisero di istituire un meccanismo permanente per la gestione della crisi. Il sistema di sorveglianza macro economica fu caratterizzato da una grandissima innovazione che permise di

⁵¹ Comunicato Stampa 5 agosto 2010 - Dichiarazione della Commissione europea, della BCE e dell'FMI sulla prima missione di valutazione in Grecia.

⁵² Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

individuare squilibri, rischi e divergenze nella competitività. Inoltre la responsabilità fiscale degli Stati in caso di violazione del Patto di Stabilità sarebbe stata punita con sanzioni progressive che avrebbero potuto colpire anche in anticipo. Il meccanismo permanente di gestione della stabilità, di cui si è accennato sopra, entrò in funzione, anche se fu necessaria una modifica dei trattati: a questo scopo il Presidente del Consiglio Herman Van Rompuy aprì delle consultazioni.⁵³

Negli stessi giorni l'Unione, il Fondo Monetario e la Banca Centrale convennero sull'assistenza finanziaria di 85 miliardi di euro da dare all'Irlanda, dopo la richiesta del paese avvenuta poco prima il 22 Novembre.⁵⁴

Durante il consiglio di Dicembre i ministri della zona euro decisero di sostituire il prestito ai paesi a rischio, l'EFSE, con il nuovo Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM) a partire da metà dell'anno 2013. Il Meccanismo sostituì i provvedimenti temporanei in precedenza accordati durante i summit tra i capi di Governo e di Stato dei Paesi della zona Euro; e consistette in un piano di aiuti finanziari concessi alle nazioni in condizioni di difficoltà a patto che rispettino rigorose condizioni.⁵⁵

⁵³ General Secretariat of the Council , European Council 28-29 October Conclusions, Bruxelles (30 November 2010).

⁵⁴ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

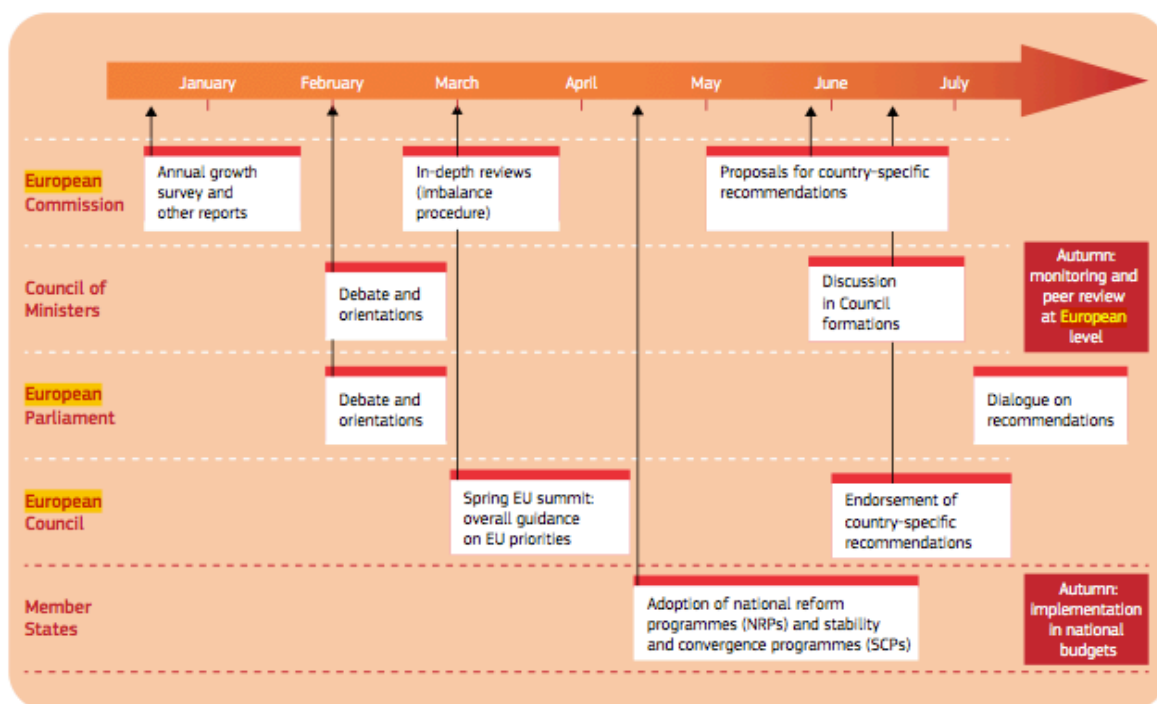
⁵⁵ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2010*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2011), pp. 8-11

C) PROGRAMMI DI CONVERGENZA E STABILITA'

Possiamo considerare la fine del 2010 e l'inizio del 2011 come uno spartiacque dei provvedimenti della crisi. Nel periodo precedente gli interventi dell'Unione Europea furono caratterizzati da provvedimenti che miravano esclusivamente a contenere i danni prodotti dalla crisi (ad esempio i meccanismi di stabilità EFSM e EFSF furono funzionali al risanamento delle finanze pubbliche dei paesi a rischio di default). Questi programmi ebbero importanti conseguenze sia sull'architettura dell'UE (tanto da rendere necessaria una modifica dei trattati che permettesse l'azione di meccanismi salva stati) sia sulla vita dei suoi cittadini.

Con l'introduzione del Semestre europeo e del Meccanismo di Stabilità europeo i provvedimenti entrano a far parte della struttura e della vita futura dell'organizzazione e delle sue istituzioni. I prossimi paragrafi sono dedicati ad una loro descrizione ed analisi.

i. Come funziona il Semestre europeo:



56

Analizzando i bilanci nazionali gli Stati membri e la Commissione dovranno soffermarsi sui cinque indicatori macro finanziari della Strategia Europea 2020 (occupazione, ricerca,

⁵⁶ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2011*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles p. 31

livello di gas serra, livello di istruzione, promozione dell'inclusione sociale). Il primo semestre europeo cominciò a Gennaio 2011 e comprese il Patto di Stabilità e Crescita, le riforme strutturali della Strategia Europea 2020 e il nuovo meccanismo di prevenzione degli squilibri macro finanziari.

Gli scopi prioritari del Semestre europeo prevedono una migliore gestione e sorveglianza delle politiche di bilancio che siano discusse preliminarmente in sede europea. Ogni anno la Commissione preparerà un'analisi annuale di crescita che sarà successivamente discussa in sede di Consiglio Europeo in primavera. Il Consiglio Europeo tratterà le linee guida e deciderà le sfide economiche da affrontare. Gli stati membri elaborano quindi un piano di riforme nazionali da sottoporre alla valutazione della Commissione entro aprile. Se ciò non fosse sufficiente il Consiglio dei Ministri può elaborare delle linee guida specifiche per ogni nazione su raccomandazione della Commissione.⁵⁷

Il semestre europeo limitò definitivamente una delle più importanti competenze dei parlamenti nazionali ossia la gestione del bilancio pubblico. Non solo i programmi di austerità imposti agli stati fortemente indebitati ebbero profonde ripercussioni sui cittadini ma anche il ruolo dei parlamenti nazionali fu delimitato dai provvedimenti europei di convergenza.

ii. Il Meccanismo europeo di stabilità

Il Meccanismo fu ufficialmente definito dal trattato firmato l'11 Luglio 2011 dai Ministri delle Finanze dei 17 membri dell'euro zona. L'erogazione del prestito e dell'assistenza finanziaria, sotto l'egida del meccanismo, sono soggetti al rispetto di rigide condizioni che prevedono un programma di aggiustamento macroeconomico e una analisi della sostenibilità del debito pubblico condotti dalla Commissione con il FMI e la BCE.⁵⁸ Il nuovo meccanismo ricalcò il temporaneo predecessore (l'EFSF), e continuò ad essere caratterizzato da un ampio margine di discrezionalità lasciato alla task force internazionale.

L'intervento infatti non coinvolse solo la Commissione Europea e la BCE ma anche il Fondo Monetario Internazionale (un'istituzione internazionale che non ha nulla a che vedere

⁵⁷Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2010*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2011), p. 14

⁵⁸Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2011*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2012), pp. 17-18

con la struttura istituzionale l'UE) che mise a disposizione assistenza e fondi per il salvataggio dei paesi a rischio.

iii. Controlli e vigilanza europei

Il nuovo anno si aprì con l'istituzione di tre nuove autorità di vigilanza che si occupino di sorvegliare tre importanti settori: quello bancario (EBA - Autorità Bancaria Europea con sede a Londra), quello finanziario (ESMA - Autorità Europea degli Strumenti Finanziario e dei Mercati con sede a Parigi) e quello assicurativo (EIOPA - Autorità Europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali con sede a Francoforte sul Meno).⁵⁹ Le autorità, di cui si è accennato anche poco fa⁶⁰, avrebbero monitorato constatemente gli indicatori microeconomici dei paesi dell'Unione, la questione legata a queste tre autorità si sofferma sulla mancanza di unità che dovrebbe essere raggiunta affinché la vigilanza sia efficiente ed efficace.

Come è stato evidenziato in precedenza, i controlli semestrali dei paesi in default a cui furono concessi i prestiti dell'EFSM sono tutti svolti da una Commissione (la famosa Troika) composta da esponenti della BCE, della Commissione e del FMI. Nell'inizio del 2011 fu riconfermata la convergenza verso scelte che sono di carattere tecnico (vedi l'istituzione delle tre autorità) e che riguardarono un monitoraggio che, anche se continuo, non possiede le caratteristiche specifiche per il riconoscimento preventivo di una crisi futura. È di certo difficile, se non quasi impossibile, prevedere una crisi economica con un sufficiente anticipo ma i meccanismi messi in atto dall'Unione sembrano non avere questo obiettivo.

La Commissione europea adottò la prima Indagine Annuale di Crescita che segnò l'inizio del Semestre Europeo, che portò all'elaborazione di misure specifiche per le nazioni meno rigorose.⁶¹ In data 18 gennaio i Ministri delle Finanze europei identificarono gli obiettivi e le sfide per un più forte coordinamento e una più significativa riforma della *governance* economica europea.⁶² Le misure chiave del 2011 prevedevano tre priorità: stabilità macroeconomica, riforme del mercato del lavoro misure per facilitare la crescita.

⁵⁹ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

⁶⁰ Sono le autorità previste dal Rapporto de Larosière, vedi paragrafo III della sezione A.

⁶¹ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2011*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2012) pp. 8-10

⁶² Ivi pp. 153-160

Poco dopo, l'11 marzo, 23 nazioni dell'Unione (i paesi della zona euro con altri sei paesi: Bulgaria, Danimarca, Lituania, Lettonia, Polonia e Romania) firmarono il Patto per l'Euro (Euro Plus Pact). Il patto prevedeva un rafforzamento del coinvolgimento politico tra i paesi riguardo: competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria.⁶³

Un nuovo stato richiese il programma di aiuti europei: il Portogallo inoltra la richiesta il 6 Aprile, circa un mese dopo gli aiuti sono concessi e le relative condizioni fissate.⁶⁴ Rispettivamente il 3 giugno e il 14 luglio la delegazione di esperti di BCE, Commissione Europea e Fondo Monetario Internazionale effettuò le sue valutazioni periodiche sull'andamento dei settori finanziario e economico in Grecia ed in Irlanda.⁶⁵ La vigilanza fu continua e sembrava arrivare a dei risultati positivi. Non dimentichiamo però che i paesi membri a lungo cercarono di limitare l'azione e le competenze dell'Unione ma hanno finito per rimanere intrappolati nelle stesse loro riserve quando hanno accettato che i problemi finanziari fossero affidati ad una task force tecnica ed internazionale.

L'anno precedente la Commissione aveva elaborato e presentato un pacchetto di sei proposte per rafforzare il quadro finanziario del Patto di Stabilità e Crescita. Queste sei proposte, note come Six-Pack, furono votate in Parlamento il 28 Settembre, adottate dal Consiglio l'8 Novembre. Il pacchetto entrò in vigore il 13 dicembre del 2011.⁶⁶

iv. Il Six Pack

Il Six Pack ebbe tre obiettivi principali: approfondire il coordinamento finanziario, prevedere e correggere gli squilibri macroeconomici, rafforzare il sistema finanziario in sé. Per l'ultimo punto furono previsti un meccanismo di sanzioni progressive per gli Stati più indisciplinati e un processo che prevedeva l'adozione delle raccomandazioni della Commissione, a meno che non fossero bocciate dalla maggioranza qualificata del Consiglio

⁶³ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2011*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2012) pp. 10-11

⁶⁴ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2011*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2012) p. 13

(Maggioranza Qualificata Inversa).⁶⁷

Il pacchetto prevedeva una nuova importante procedura, per correggere gli squilibri macroeconomici, basata sull'analisi dei rischi potenziali: l'esame sottoposto allo studio del Consiglio avrebbe potuto portare all'elaborazione da parte dello stesso di raccomandazioni dirette ai paesi in questione.⁶⁸

A novembre la Commissione indicò due ulteriori proposte per il rafforzamento della sorveglianza economica per integrare il Six-Pack. Le proposte prevedevano la presentazione dei budget degli stati dell'Eurozona presso la Commissione da cui la stessa avrebbe elaborato un'opinione. La Commissione Europea avrebbe potuto poi richiedere una revisione dei conti in caso di forte contrasto con i parametri di convergenza e gli obiettivi europei. Le proposte contenevano inoltre un più incisivo monitoraggio dei paesi con deficit alti o a rischio d'instabilità finanziaria.⁶⁹

La cessione di competenze all'UE aumenta sia in numero sia in profondità. Durante la crisi gli stati preferirono cedere la gestione di alcuni settori di loro competenza all'Unione. Gli Stati si sono impigliati nelle loro stesse riserve, e hanno finito per cedere all'UE con un procedimento che non interpella nessun organo democratico.

v. Coordinamento le politiche di bilancio

Alla fine dell'anno durante un summit dei leader dell'Eurozona fu elaborato un nuovo patto di bilancio che prevedeva un coordinamento più stretto tra le politiche di bilancio. Il *Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance nell'Unione Monetaria Europea*, più noto come Fiscal Compact, sarebbe stato raggiunto più tre mesi più tardi e impose il rispetto della regola aurea di pareggio di bilancio.⁷⁰ Il coordinamento delle politiche di bilancio attraverso il semestre europeo e l'imposizione del pareggio di bilancio sembrò essenziale per evitare che si ripetessero gli squilibri che hanno minacciato la stabilità della zona euro.

Possiamo dedurre che il 2011 fu caratterizzato da un più forte coinvolgimento della

⁶⁷ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2011*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2012) p. 13

⁶⁸ Ivi p. 32

⁶⁹ Ivi pp. 13-14

⁷⁰ Ivi p. 178

Commissione Europea, a cui sono riconosciuti di nuovo i poteri di controllo del rispetto dei patti e dei nuovi trattati riguardanti il settore macroeconomico. Inoltre i provvedimenti presi a partire dallo Euro Plus Pact riguardarono un rafforzamento e un approfondimento del coordinamento economico e finanziario dei paesi dell'Eurozona. Il focus non riguardava più l'intera Unione ma solo la moneta unica e i paesi che la adottano: i forti squilibri finanziari dovuti ai deficit di alcuni paesi misero a rischio l'euro, che in precedenza ebbe sempre la peculiarità di una permanente stabilità. In seguito invece le Nazioni che adottarono il conio si accorsero di essere strette da legami d'interdipendenza, che con la crisi avrebbero potuto portare ad esiti catastrofici se non sfruttati nel modo giusto.

D) APPROFONDIMENTO DELL'INTEGRAZIONE

Alla fine di gennaio 2012 i leader europei definirono durante un meeting le priorità dell'Unione: la prima riguardava lo stimolo dell'occupazione (in particolare quella giovanile), la seconda concerneva i finanziamenti dell'economia ed infine l'ultima toccava il tema del completamento del mercato unico.⁷¹ Dal 2012 i temi affrontati dall'unione cominciarono a variare, i leader dei paesi esaminano anche le variabili dell'occupazione e dell'economia reale. Fu dal 2011 difatti che la crisi da finanziaria e del deficit passò all'economia reale e al mercato del lavoro in particolar modo, anche a causa del calo di investimenti pubblici e privati nei due settori. I cittadini europei affrontarono licenziamenti o non riuscirono a trovare lavoro a causa della crisi, e nel 2012 la situazione non poteva più essere ignorata.

Il 21 febbraio i ministri delle finanze europei concessero il secondo pacchetto di aiuti al Governo Greco e definirono un monitoraggio più attento della Commissione.

⁷¹ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2012*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2013), p.217 (annesso con cronologia della risposta dell'UE alla crisi del debito)

i. Il Fiscal Compact

Il provvedimento più importante è datato 1 marzo: durante il Consiglio Europeo avvenne la firma del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance, che era stato precedentemente definito a dicembre dell'anno precedente, da tutti i paesi dell'Unione Eccetto la Repubblica Ceca e il Regno Unito.⁷² Il trattato, più noto come Fiscal Compact segnò un importante passo in avanti nell'integrazione economica Europea. All'interno dello stesso fu inserita una clausola che prevedeva l'introduzione nella legislazione nazionale di ogni paese la regola del pareggio di Bilancio. Il trattato istituiva un minimo di due summit all'anno dell'Eurozona.⁷³

A giugno anche il governo spagnolo richiese assistenza finanziaria per risanare i suoi conti pubblici in deficit. I ministri dell'eurogruppo approvarono l'intervento per mantenere la stabilità dell'euro e della sua area di adozione⁷⁴. Anche il governo cipriota, in difficoltà a causa degli squilibri bancari richiese assistenza ai paesi dell'Eurozona e al Fondo Monetario Internazionale. Il 2012 si riconferma come uno degli anni più duri della crisi: non solo non vi fu la ripresa tanto agognata nell'anno precedente, ma le cose sembrarono addirittura peggiorare. Entrambe le richieste furono accolte e nell'arco di un mese furono elaborate i rispettivi programmi di assistenza e monitoraggio.⁷⁵

ii. Single Supervisory Mechanism

A settembre la Commissione propose l'istituzione di un meccanismo di vigilanza bancaria unico per la zona euro (noto come SSM: Single Supervisory Mechanism), il progetto s'inseriva all'interno della riforma del sistema finanziario europeo e mirava a raggiungere nel prossimo futuro la piena unione bancaria. Il progetto stabiliva l'assunzione da parte della BCE dei compiti di vigilanza per mantenere la stabilità del settore finanziario.⁷⁶ Il sistema era composto dalla BCE e dall'autorità bancarie degli stati aderenti (non solo quelli della zona euro ma anche coloro che avessero desiderato di farne parte). Il ruolo di sorveglianza affidato alla Banca Centrale Europea fu completamente svincolato dai suoi compiti monetari.

⁷²Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2012*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2013)

⁷³ ibidem

⁷⁴ Ivi, p. 218 (annesso)

⁷⁵ ibidem

⁷⁶ Ivi p. 38

L'Autorità Bancaria Europea (EBA) mantenne comunque le sue competenze specifiche.⁷⁷

iii. Meccanismo Europeo di Stabilità e Six Pack entrano in vigore

L'8 ottobre entrò in vigore il Meccanismo Europeo di Stabilità che includeva mezzi d'intervento diversificati tra cui: la possibilità di concedere prestiti in un programma di aggiustamento economico, vendita di titoli del debito sui mercati primari e secondati, concedere assistenza preventiva con linee di credito, ed infine prevedeva anche la ricapitalizzazione finanziaria tramite prestiti ai governi degli stati membri⁷⁸. Il nuovo meccanismo fu pensato in modo da essere permanente e sarebbe servito in futuro a risolvere eventuali crisi con vari strumenti. L'azione dell'Unione arrivò in ritardo, il meccanismo fu infatti attivato dopo più di cinque anni dallo scoppio della crisi americana e dopo tre anni dalla messa in evidenza dei fattori di instabilità dei deficit pubblici europei e delle criticità dell'Unione monetaria incompleta. Dopo dieci anni dalla sua entrata in vigore l'euro presentava ancora delle strutture incomplete di gestione e monitoraggio a causa delle riserve poste in atto dagli stati dell'Unione.

La Commissione Europea pubblicò in data 28 novembre l'indagine annuale sulla crescita per l'anno 2013 dando così inizio ad un nuovo semestre europeo all'insegna del coordinamento tra le politiche economiche dei paesi europei.⁷⁹ Nella stessa data fu pubblicato anche il *Blueprint* della Commissione sull'Unione Monetaria Europea (EMU) che rappresentò un consistente contributo grazie all'analisi approfondita e ai suggerimenti proposti.⁸⁰ Uno dei punti fondamentali riguardava il rafforzamento del ruolo del Parlamento come parte della democratizzazione dell'Unione. Più tardi durante il Consiglio Europeo di dicembre anche i leader europei si accorsero dell'importanza del coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale Europeo.⁸¹ Effettivamente la crisi ha evidenziato alcune incoerenze e gap strutturali presenti nell'architettura europea, tra i quali compare senz'altro il deficit democratico: il Parlamento è stato insignito di poteri tali da renderlo una seconda camera legislativa di pari importanza rispetto al Consiglio grazie all'ampliamento delle sue

⁷⁷ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2012*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2013) p. 39

⁷⁸ Ivi p. 28

⁷⁹ Ivi p. 219

⁸⁰ Ivi p. 16- 17

⁸¹ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2012*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2013) pp. 16-17

sfere di competenza⁸², nonostante questi risultati la sua partecipazione alle nuove sfide lanciate dalla crisi risulta marginale.

Nel corso dell'anno entrarono in vigore le proposte del pacchetto *Six-Pack* che prevedevano tra l'altro l'istituzione di una procedura del tutto innovativa riguardo gli squilibri economici (la *Macroeconomic Imbalance Procedure*): caratterizzato dalla previsione e dal monitoraggio degli squilibri il metodo prevedeva l'analisi di una vasta serie di indicatori macroeconomici e microeconomici dei paesi europei dei tre anni precedenti.⁸³ La *governance* economica della zona euro fu inoltre rinforzata da due regolamentazioni aggiuntive (il cosiddetto "*Two-pack*"): la prima dei due riguardava la procedura di sorveglianza degli Stati Membri a rischio, collegando il contesto dei trattati alle procedure di assistenza finanziaria concesse tramite l'ESM. La seconda concerneva l'armonizzazione dell'adozione dei budget nazionali: con la nuova normativa le disposizioni del Semestre Europeo e le raccomandazioni specifiche sarebbero state seguite più facilmente dagli stati.⁸⁴

L'anno 2012 fu ricco di sfide e di nuove normative che riguardarono soprattutto il coordinamento tra le politiche economiche degli stati dell'Eurozona. Mai come prima l'Unione fu divisa: Stati membri che adottano l'euro da una parte e dall'altra quelli che invece invocarono l'opting-out. Bisogna riconoscere che la crisi diede una forte scossa all'integrazione europea, soprattutto se si guarda all'armonizzazione: tra i budget statali, le politiche economiche, gli obiettivi comuni di crescita economica e i nuovi sistemi di sorveglianza e controllo preventivo riservati agli organi tecnici (nuovi e non) dell'Unione.

⁸² Trattato di Lisbona attribuisce nuove aree di competenza al Parlamento e Al nuovo articolo 9A comma 1 afferma: " Il Parlamento Europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il Presidente della Commissione"

⁸³ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2012*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2013), p. 32

⁸⁴ Ivi pp. 14-16

E) ASPETTATIVE DI RIPRESA

A febbraio 2013 il Consiglio Europeo decise di realizzare un'iniziativa con un budget di 6 miliardi di euro per il periodo 2014-2020 per l'occupazione giovanile⁸⁵: come già accaduto nel 2012 le aree di intervento dell'Unione si estendono a causa del propagarsi della crisi. Ormai praticamente ogni settore dell'economia risente dei gravi effetti negativi della recessione con evidenti costi sociali.

I Paesi della zona euro, la commissione Europea, la Banca Centrale e FMI stabilirono il programma di riordino del settore finanziario e bancario di Cipro il 25 marzo.⁸⁶ Il programma prevede una copertura di 10 miliardi di euro (nove forniti dal ESM e uno dal FMI), e i suoi obiettivi riguardavano il ristabilimento della fiducia nel settore bancario cipriota, consolidamento fiscale per ridurre il deficit ed infine riforme strutturali per ristabilire una crescita costante.⁸⁷ I paesi della zona euro più deboli e con debiti pubblici più alti pagarono pesanti conseguenze, gli interventi dei quattro partner (zona euro, Commissione, BCE e Fondo Monetario Internazionale) continuarono per 3 anni (dal 2010 con il primo intervento in Grecia) a sostegno della loro stabilità finanziaria per preservare il futuro della moneta unica.

i. Fine dei programmi di prestito: una luce in fondo al tunnel

A tre anni dal suo inizio la missione in Grecia si concluse con l'ultima valutazione della Troika del 15 aprile 2013. Fu inoltre siglato un accordo con le autorità greche che stabilì le operazioni economiche e finanziarie da seguire per raggiungere gli obiettivi prefissati di stabilità.⁸⁸ Poco dopo dal 29 Ottobre al 7 Novembre la commissione composta di esperti della commissione Europea, del FMI e della Banca Centrale Europea si recò a Dublino per la valutazione finale del programma Irlandese: alcune difficoltà dovranno essere affrontate, ma le autorità irlandesi si impegnarono sugli ultimi sforzi da compiere per raggiungere gli

⁸⁵ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2013*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2014), p. 227

⁸⁶ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

⁸⁷ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2013*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2014), p.32

⁸⁸ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

obiettivi indicati dal programma.⁸⁹

Il 2013 avrebbe dovuto segnare un anno di svolta, di ripresa in un certo senso. L'azione dei fondi temporanei durava ormai da tre anni così come i programmi istituiti per il loro sfruttamento. Ci furono lievi segnali di ripresa, i parametri di stabilità desiderati erano anche lontani dal raggiungimento e l'azione dell'Unione non poteva di certo essere conclusa così presto.

Si cominciò ad intravedere una luce in fondo al tunnel. Numerosi sono gli stati che riuscirono a tagliare i propri deficit e a correggere gli squilibri economici, come affermato dalla Commissione Europea proprio nel 2013⁹⁰. Nonostante ciò, nell'annuale report sul meccanismo di allerta per il 2014 (Alert Mechanism Report) pubblicato a Novembre la commissione sottolineò che erano ancora molte le vulnerabilità a cui era sottoposto l'euro e la sua zona di adozione. Anche l'analisi annuale sulla crescita del 2013 riscontrò che anche per l'anno successivo dovranno continuare gli sforzi per riattivare l'economia⁹¹.

Il 2013 è un anno davvero importante anche perché vide il primo anno di intervento del Meccanismo di Stabilità Europeo a cui è stata affidata la stabilità della zona euro. Il meccanismo assistette Cipro e Spagna. Anche il programma spagnolo fu portato a termine alla fine dell'anno. Questa volta il Fondo Monetario Internazionale partecipò ai lavori ma in modo indipendente rispetto a Commissione e BCE⁹².

L'anno 2013 fu caratterizzato dalla fine dei programmi triennali di prestito e di restauro della stabilità in ben tre paesi dell'Eurozona. Le valutazioni delle missioni di FMI, BCE e Commissione Europea sono piuttosto positive, ma di certo gli interventi non hanno posto fine alle crisi. Questo anno fu di certo molto importante perché proseguì la strada aperta dai provvedimenti che caratterizzarono il precedente: l'unione bancaria rappresentò quindi la sfida cardine dell'anno con l'istituzione del sopraccitato SSM per l'approfondimento dell'integrazione europea. Come già accennato la crisi accelerò sicuramente alcuni processi importanti, ma non di certo in modo democratico.

⁸⁹ Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

⁹⁰ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2013*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2014)

p.27

⁹¹ Ibidem

⁹² ⁹² Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)* (Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis). <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>

I procedimenti preferiti rimangono quelli che non coinvolgono il Parlamento in modo diretto, che furono sicuramente più tempestivi ma non per questo i più adatti o legittimi. Inoltre le materie che hanno visto un'integrazione più profonda non sono di certo quelle che interessano il cittadino medio europeo, che ha priorità completamente diverse. Le scelte fatte dal 2010 al 2013 riguardarono per lo più questioni da "addetti ai lavori" difficilmente comprensibili, e quindi condivisibili, dai cittadini.

ii. Approfondimento dell'unione bancaria

L'approfondimento dell'unione finanziaria della zona euro continuò anche nel 2013, durante il quale la Commissione propose un'unione bancaria a risoluzione della frammentazione dei mercati nazionali che aveva già creato problemi soprattutto nella zona euro.⁹³ Già nel giugno del 2012 i capi di stato e di governo avevano sottolineato l'importanza di un'unione bancaria.⁹⁴ Il 4 Novembre 2013 arrivò la proposta di definizione di un meccanismo unico di risoluzione (Single Resolution Mechanism) per le banche in difficoltà. ⁹⁵ Il meccanismo assegnò alla BCE dei nuovi poteri di supervisione del settore bancario dei paesi della zona euro, questa facoltà fu separata dai suoi compiti in materia monetaria per mantenerne l'imparzialità: a tale scopo fu istituito un comitato di supervisione separato supportato da Consiglio Governativo della BCE. ⁹⁶

⁹³ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2013*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2014), p.36

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ Commissione Europea, *General Report on the Activities of the European Union – 2013*, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2014), p.37

⁹⁶ Ibidem

iii. Nuovi scenari e ripresa economica

Il 25 febbraio 2014 la Commissione pubblicò le Previsioni Economiche Europee Invernali (European Economic Forecast Winter 2014), l'analisi contenne tabelle e stime riguardanti l'andamento economico dell'Unione: la ripresa economica europea sembrò essere cominciata nel secondo semestre del 2013⁹⁷ e i valori futuri continueranno ad essere positivi nei prossimi anni⁹⁸. I paesi alla periferia della zona euro presentarono ancora delle vulnerabilità, ma fu previsto che entro il 2015 tutte le nazioni europee riportino i valori della loro crescita economica a livelli positivi.⁹⁹

Poco più tardi, il 5 marzo la Commissione concluse l'analisi sugli squilibri macroeconomici sottolineando i progressi compiuti nel consolidamento fiscale: le azioni intraprese durante il Semestre Europeo e i progressi raggiunti in linea con la strategia di crescita Europa 2020 hanno creato il background necessario ad incentivare la crescita.¹⁰⁰

Dopo l'assistenza finanziaria il governo cipriota fu inoltre dotato del sostegno di un gruppo di supporto, fondato nel marzo dell'anno precedente su richiesta della commissione. Il 2 aprile il citato gruppo pubblicò un resoconto della sua azione di aggiustamento economico.¹⁰¹ Dopo quasi quattro anni dall'inizio della crisi ci sono ancora paesi europei che richiedono un'assistenza e un monitoraggio continui. Il programma di aiuti a Cipro dura solo da due anni, ma per altri paesi il programma prosegue, anche dopo la fine degli aiuti dell'ESM o di altri fondi con partecipazione dell'Unione; ad esempio il governo greco è ancora seguito da una task force di vigilanza per portare a termine le riforme vitali¹⁰².

Dal 22 al 25 maggio 2014 si sono svolte le elezioni del nuovo Parlamento Europeo: gli esiti hanno dimostrato l'aumento di popolarità dei partiti euroscettici.¹⁰³ Questa vittoria di movimenti euroscettici in molti degli stati membri dimostra un sempre più profondo deficit

⁹⁷ Commissione Europea, *European Economic Forecast - Winter 2014, European Economy 2/2014*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Unit Communication, Bruxelles, (2014). p. 1

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Commissione Europea, *European Economic Forecast - Winter 2014, European Economy 2/2014*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Unit Communication, Bruxelles, (2014). 2014 p. 2

¹⁰⁰ European Commission, "Commission concludes in-depth reviews to identify macroeconomic imbalances and assesses progress in fiscal consolidation" - European Commission - IP/14/216 - 05/03/2014, Bruxelles, (2014).

¹⁰¹ Support Group for Cyprus, first Activity Report: helping Cyprus pursue reforms and restore growth - European Commission - IP/14/362 - 02/04/2014

¹⁰² European Commission, *Task Force for Greece: well-targeted and well-resourced assistance supporting vital reforms*, MEMO/14/177 - 11/03/2014, Press Releases, 11/03/2014 [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-177_en.htm?locale=en]

¹⁰³ <http://www.elections2014.eu/it/new-parliament>

democratico e di legittimità di cui soffre l'Unione, questo tema sarà largamente approfondito nel secondo capitolo.

Il 2 giugno la Commissione comunicò al Consiglio dei Ministri dell'UE di ultimare le procedure per i deficit eccessivi di sei nazioni: Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Olanda e Slovacchia.¹⁰⁴ Al momento sono diciassette i membri dell'UE che stanno affrontando una procedura di deficit eccessivo, tra cui anche l'Italia.¹⁰⁵ L'approfondimento dell'integrazione europea pone dei limiti al debito pubblico pari al 60% del PIL del Paese di riferimento, e un deficit che non superi il 3% del PIL.¹⁰⁶ A queste limitazioni si aggiunge l'importante introduzione della regola di pareggio di bilancio introdotta negli ordinamenti dei paesi dell'Eurozona con il Fiscal Compact.

Ovviamente il processo di approfondimento dell'Unione si estese non solo in profondità ma anche in larghezza, per questo motivo la Commissione valuta ogni anno i possibili candidati per l'adozione della moneta unica, e nel Giugno 2014 fu pubblicato il report di convergenza che analizza e potenzialità e il raggiungimento dei criteri stabiliti dei paesi prossimi a questo importante passo. Nonostante il periodo non concederebbe ampi margini di azione o interventi che possano, in qualche modo, ledere l'equilibrio e la stabilità del sistema; i nuovi candidati continuano il percorso per diventare membri dell'Unione Monetaria: tra meno di un anno (il primo gennaio 2015) l'euro entrerà in vigore anche in Lituania e la seguiranno presto Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia.¹⁰⁷

Il primo luglio 2014 cominciò il Semestre di Presidenza del Consiglio Europeo dell'Italia, accompagnato da entusiastiche speranze e scettiche attese. Il governo Renzi ha elaborato un programma che tocca varie tematiche. Il quadro strategico del documento che descrive il programma italiano si apre con le principali sfide che l'UE deve affrontare in questi anni: superamento della crisi, occupazione e aggiornamento dell'ordinamento dell'Unione¹⁰⁸. È sottolineata più volte la questione che riguarda la legittimità e l'efficienza dell'Unione europea

¹⁰⁴ European Commission, Commission takes steps under the Excessive Deficit Procedure (EDP), MEMO/14/382 02/06/2014, press releases database, 2/06/2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-382_en.htm?locale=en

¹⁰⁵ Ibidem

¹⁰⁶ Il Patto di Stabilità e Crescita adottato nel 1997 impose questi limiti

¹⁰⁷ European Commission, Speaking points by Vice-President Olli Rehn on the 2014 Convergence Report, SPEECH/14/425 - 04/06/2014, Press Releases database, 04/06/2014[http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-425_en.htm?locale=en]

¹⁰⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *EUROPA - un Nuovo Inizio - Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'unione Europea. 2014 Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea, 1 luglio- 31 dicembre*, Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea- italia2014.eu p. 7

nonché della sua governance politica¹⁰⁹. La presidenza italiana s'impegnerà anche nell'approfondimento dell'unione Monetaria e del coordinamento delle politiche economiche. Il programma italiano non si ferma agli affari economici ma sostiene anche importanti politiche sociali difatti puntualizza: "la Presidenza si concentrerà sulle seguenti priorità: lotta contro la povertà, ricostruzione del capitale umano, capacità di recupero dagli shock asimmetrici e importanza dell'economia sociale"¹¹⁰.

Durante questi primi mesi del 2014 si può riscontrare la tendenza, già cominciata nell'anno precedente, di focalizzare le politiche dell'Unione non solo sull'Unione Monetaria ma anche sulle politiche sociali. Come già evidenziato l'approfondimento dell'integrazione non si è arrestato con la crisi, ma si potrebbe affermare che ha preso uno slancio che ha permesso agli Stati programmi comuni che riguardano politiche economiche, budget statali, e toccano anche la sorveglianza bancaria. Dal 2013 emerge una nuova tendenza che può accumunare i 28 paesi dell'Unione e riguarda il settore delle politiche sociali: in Europa, ma non solo, il tasso di disoccupazione ha raggiunto livelli record tali da richiedere un intervento comune.

¹⁰⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *EUROPA - un Nuovo Inizio - Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'unione Europea. 2014 Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea, 1 luglio- 31 dicembre*, Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea- italia2014.eu, p.14

¹¹⁰ ibidem estratto di pg 46.

CAPITOLO SECONDO: CRITICA DEL METODO E DELLE POLITICHE DELLA CRISI CON CONFRONTO DELLE DOTTRINE IN MERITO.

A) I LIMITI DEL METODO INTERGOVERNATIVO

La cronologia della crisi così come ricostruita al Capitolo 1 mi permetterà di fare alcune considerazioni in merito all'efficacia, alla legittimità e alle possibili conseguenze delle operate da parte dell'Unione Europea. Mi aiuterò in questo con una selezione ragionata di alcune delle opinioni dei più importanti commentatori della crisi per arrivare a delle conclusioni personali.

i. Il metodo comunitario e il metodo intergovernativo a confronto

Innanzitutto credo sia importante rilevare che gran parte delle misure legislative che riguardarono il periodo 2007 – 2013 furono prese al di fuori del cosiddetto “metodo comunitario”, e in alcuni casi, persino al di fuori dell'ambito dello stesso Diritto dell'Unione¹¹¹: in particolare il processo decisionale fu incentrato nella sede del Consiglio Europeo. La procedura legislativa ordinaria¹¹² (che il Trattato di Lisbona definisce come procedura di diritto comune¹¹³) prevede invece la partecipazione di Commissione Europea, Parlamento e Consiglio.¹¹⁴

Questo tipo di procedura è sicuramente più lento di quello utilizzato durante la crisi, ha permesso tuttavia un'azione tempestiva, ma è senz'altro più democratico e legittimo. Il metodo comunitario non presenta infatti le caratteristiche di immediatezza che sarebbero state utili alla risoluzione dei problemi occorsi nei periodi più acuti di crisi, inoltre non esiste una procedura (se non il metodo intergovernativo) adatta a sostituirlo in questi casi. Nei paragrafi successivi sarà argomentata una riflessione sull'effettiva tempestività dell'azione dell'Unione.

¹¹¹ L'articolo 289 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede l'uso di procedure speciali al quarto comma: *“Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti”*.

¹¹² Articolo 289 e articolo 294 del trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

¹¹³http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_it.htm

¹¹⁴ Alla Commissione (le è affidata la custodia dell'interesse comune dell'Unione) spetta proporre di un atto, il Parlamento Europeo (rappresenta i cittadini europei e il bene comune europeo e il Consiglio (gli interessi dei singoli stati membri sono delineati nella sua sede) possono invece approvare o respingere la proposta della Commissione

L'iter che segue la proposta della Commissione può dilatarsi in caso di parere contrario di una delle due istituzioni (Consiglio e Parlamento) e i tempi di recezione¹¹⁵ degli Stati membri possono ulteriormente dilatare il processo.

La procedura ordinaria prevista dall'articolo 289 del TFUE difatti include però i criteri di effettività e di legittimità democratica. Il criterio di effettività è assicurato grazie al circolo virtuoso che si crea tra cooperazione e competitività tra Consiglio Europeo che detta le linee guida e Commissione che elabora le proposte. Il criterio di legittimità democratica è invece affidato al ruolo legislativo del Parlamento e a quello di supervisione¹¹⁶ della Corte Europea di Giustizia.¹¹⁷

Di conseguenza possiamo affermare che il metodo che non prevede la proposta della Commissione e la consultazione del Parlamento manchi di democraticità e di effettività. I motivi per cui questo tipo di metodo fu preferito a quello comunitario risiedono nelle circostanze che l'Unione dovette affrontare durante la crisi. La questione che riguarda la rapidità ebbe un ruolo principale. La crisi economica richiese un intervento tempestivo, soprattutto per i casi più gravi che riguardarono gli Stati membri a rischio di default. Inoltre va considerato il passaggio nel 2009 verso un nuovo tipo di mentalità, che fu condivisa dal Cancelliere tedesco Angela Merkel, dall'allora Presidente francese Nicolas Sarkozy, nonché dal presidente del Consiglio italiano di quel periodo Silvio Berlusconi.¹¹⁸ Tale mentalità prediligeva come metodo decisionale l'accordo tra capi di stato e di governo. Uno dopo l'altro i governi dei paesi più grandi, ed economicamente più rilevanti dell'Unione, riaffermarono il primato dell'interesse nazionale.¹¹⁹ La crisi ha evidenziato i limiti del metodo intergovernativo e gli errori che sono scaturiti dalle scelte prese in base a quello stesso

¹¹⁵ Con il termine tempi di ricezione mi riferisco in particolar al concetto di attuazione di una direttiva europea, che dipende dalle norme costituzionali per gli strumenti internazionali dello paese attuante. Ad esempio in Italia la recezione dei provvedimenti europei è di norma effettuata tramite la "legge comunitaria" presentata alle Camere il 31 gennaio di ogni anno; per gli atti normativi più urgenti il Consiglio dei Ministri può intervenire con dei provvedimenti *ad hoc*. Il concetto di ratifica invece riguarda il riconoscimento dell'organo competente della legittimità e della regolarità dell'oggetto da ratificare. In Italia la ratifica dei trattati internazionali è disciplinata dall'articolo 80 della Costituzione che recita: "*Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi*".

¹¹⁶ La Corte di Giustizia Europea ha il compito di verificare la legittimità dei provvedimenti presi dalle istituzioni europee, l'articolo 263 del TFUE afferma: "*La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi*".

¹¹⁷ Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome, p.7.

¹¹⁸ Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome. p.12

¹¹⁹ *Ibidem*

metodo. Nel paragrafo successivo saranno descritti alcune delle conseguenze negative del suddetto metodo tra i quali: la scarsa legittimità, la limitata effettività e la separatezza tra scelte economiche e politica.

B) IMPARARE DAGLI ERRORI

Per identificare i limiti del metodo intergovernativo è opportuno cominciare con l'identificazione degli errori compiuti in passato che riguardano la sottovalutazione della seriosità dei problemi a causa della "*cultura politica dell'ottimismo*", così come teorizzata da Majone¹²⁰, che portò avanti le fasi dell'integrazione europea.¹²¹ In primo luogo la crisi ha insegnato molto riguardo agli errori compiuti in passato: prima di essa infatti il processo decisionale era stato valutato (da esperti, eurocrati e capi di stato) sempre in base al processo e non ai risultati¹²². Questo tipo di ragionamento portò all'allontanamento delle politiche europee dai problemi di tutti i giorni dei cittadini¹²³, e ad una crisi di legittimità così profonda e duratura da portare all'incapacità dell'istituzione di saper rispondere alle richieste degli europei. D'ora in poi quindi sarà importante considerare i risultati per una valutazione più efficace dell'impatto dell'azione dell'Unione.

Inoltre l'intervento dell'UE durante la crisi si dovette confrontare spesso con i problemi derivanti dall'eterogeneità degli stati che la compongono.¹²⁴ Invece di optare per un armonizzazione opzionale¹²⁵ o minima (fissa dei limiti e degli standard che gli Stati possono

¹²⁰ Giandomenico Majone è professore emerito dello European University Institute a Firenze ed è considerato tra i più importanti studiosi dell'Unione Europea. È stato ricercatore ed insegnante in alcune delle più prestigiose università tra cui: Harvard University, Yale University, Oxford, La Sapienza, London School of Economics, e molte altre. Le sue pubblicazioni più importanti riguardano il potere politico dell'Unione e l'integrazione europea. Il testo utilizzato per questa sezione è: "*Rethinking European Integration After the Debt Crisis*", Majone (2012).

¹²¹ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, pp. 2-3

¹²² Ivi p. 4

¹²³ Ivi p. 6

¹²⁴ Nonostante l'integrazione europea abbia facilitato l'avvicinamento e l'omogeneità degli Stati membri, esistono ancora numerose differenze all'interno di questi ultimi. Le differenze interne; tra le più importanti possiamo citare: le politiche economiche, il grado di protezione dei diritti sociali, le condizioni medie dei cittadini, comporterebbero l'adozione di provvedimenti differenziati o quantomeno l'adesione a soluzioni diverse. Come delinea in seguito gli Stati membri virtuosi sostennero fin dall'inizio le politiche di austerità mentre gli Stati più indebitati avrebbero preferito una diluizione del loro debito sovrano grazie all'emissione di bond europei.

¹²⁵ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, p. 7.

migliorare)¹²⁶, si preferì tornare ad un tipo di armonizzazione totale dettando regole precise per problemi e situazioni specifiche riguardanti l'unione monetaria. Questo tipo di armonizzazione ebbe un limite che non può essere ignorato: non si adattò alla varietà degli stati dell'Unione rendendo difficile stabilire i benefici politici della moneta unica.¹²⁷

Majone identifica un altro fatale errore compiuto durante la crisi e riguarda la separazione tra politica ed economia. Questa divisione avrebbe potuto funzionare durante il primo periodo d'integrazione della Comunità Economica Europea, ed era supportata dai neo-funzionalisti¹²⁸. Il Neo-funzionalismo non considera gli aspetti della legittimità e dell'effettività che derivano dall'integrazione di settori sempre più importati e sensibili agli occhi dei cittadini. La crisi ha mostrato come la separazione tra politiche economiche e la mancanza di legittimazione ed effettività politica (basata sulla fragilità dell'organizzazione dell'UE) abbia portato ad esiti negativi¹²⁹.

Le più grandi questioni aggravate dalla crisi e a lungo lasciate in sospeso dalle istituzioni europee riguardano: l'effettività (la capacità di rispondere alle esigenze e di confermare le aspettative dei cittadini), l'eterogeneità dell'unione, e la legittimità delle scelte prese (dovuta alla divisione tra politica ed economia).¹³⁰

I provvedimenti europei presi durante la crisi instaurarono un regime sopranazionale non democratico spogliando i paesi membri dal controllo delle politiche macroeconomiche¹³¹. L'intergovernalismo non istituì un sistema estremamente complesso e poco democratico, ma non riuscì neanche ad risolvere pienamente i problemi della crisi: i livelli di crescita economica dei più grandi paesi della zona euro non sono ancora soddisfacenti e le previsioni per il futuro non sono delle più rosee.

Per riassumere, tutti i provvedimenti presi dall'Unione nel periodo 2010-2012, e anche quelli del periodo successivo, hanno riguardato operazioni che vanno molto al di là della normale amministrazione. Esse mirarono al raggiungimento della stabilità finanziaria ma sono state accusate di non aver tenuto sufficientemente conto delle ripercussioni che

¹²⁶ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, p.8.

¹²⁷ Ivi pp. 9-10.

¹²⁸ Il Neofunzionalismo è una teoria sull'integrazione regionale che si fonda sulla convinzione che l'integrazione tra paesi di un'area geografica possa procedere da un settore specifico, gli spill-overs ottenuti spingeranno a mano a mano ad approfondire sempre di più i rapporti tra componenti e fino a toccare tutti o quasi i settori.

¹²⁹ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, pp.12- 13.

¹³⁰ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012

¹³¹ Scharpf p. 22

avrebbero avuto sui cittadini e sulla loro vita di tutti giorni. Quegli stessi cittadini che non furono presi in considerazione, sentirono che le loro aspettative e i loro diritti calpestate da un'organizzazione che non solo non li rappresenta ma che neanche li considera. La stampa e i partiti politici non tardarono a salire sulla cresta dell'onda di questo diffuso dissenso.

C) LA QUESTIONE DELL'EFFETTIVITA'

La perdita di effettività che hanno subito le istituzioni europee agli occhi dei cittadini è un argomento che a sta molto a cuore ai commentatori della crisi. Riprendendo la tesi di Lipset¹³², secondo cui la legittimità e l'effettività dei provvedimenti riguarda anche la capacità di mantenere la fiducia dei consociati nelle istituzioni¹³³, possiamo affermare che i le istituzioni dell'Unione non furono capaci di confermare le aspettative dei cittadini durante la crisi.¹³⁴ Per lungo tempo¹³⁵ il tema della democraticità non è stato affrontato, questa leggerezza nell'affrontare questo come altri problemi non ha fatto altro che acuire la situazione e aumentare la quantità di incertezze che riguardano l'esistenza l'Unione. A questo tipo di incertezze hanno fatto riferimenti le formazioni anti-europeiste che con la crisi hanno visto aumentare sensibilmente il numero dei loro sostenitori.

Analizzando la legittimità dell'Unione orientata risultati, e quindi la sua capacità di raggiungere il bene comune, ci si trova davanti ad un sistema di veti e di *consensus* che ne impedisce la definizione e il raggiungimento.¹³⁶ Da quanto detto sembrerebbe che un metodo, come quello intergovernativo, che possa snellire il processo decisionale possa in qualche modo risolvere la mancanza di legittimità orientata agli output. Dati i recenti fatti però la teoria sembra discostarsi dalla realtà. Anche ammettendo che il bene comune dei cittadini europei possa essere raggiunto tramite un processo più veloce (anche se meno democratico),

¹³² Seymour Martin Lipset (1922- 2006) è uno dei più rinomati sociologi e scienziati politici. Nella sua carriera insegnò all'Università di Toronto, alla Columbia University, a Berkeley, ad Harvard e a Stanford. Fu presidente di moltissime associazioni tra le quali la American Political Science association e la World Association for Public Opinion Research. I suoi studi hanno rielaborato le prospettive di famosi autori come Tocqueville, Marx e Max Weber.

¹³³ Lipset, S.M., *L'uomo e la politica*, 1963. P. 65

¹³⁴ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, p. 6

¹³⁵ il deficit democratico dell'Unione non riguarda solo il periodo della crisi, ma risale a molto tempo prima. Esso riguarda tutta la storia dell'Unione e della Comunità Europea, ma è diventato di centrale importanza dopo l'approvazione del trattato di Maastricht che istituisce la cittadinanza europea.

¹³⁶ Scharpf, F.W., 2012, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity* - MPIFG, Discussion Papers, p. 10-13

il fine delle politiche e dei provvedimenti europei mira alla risoluzione delle crisi dei debiti nazionali e monetaria. Non che questi contrastino con l'interesse comune; ma sono difficilmente identificabili dai cittadini come inerenti a tale interesse condiviso. È normale che i cittadini non notando sensibili miglioramenti nelle loro condizioni di vita, o addirittura avvertendo dei peggioramenti, non riconoscano la validità dei risultati (degli output quindi) dei provvedimenti comunitari.

i. Fabbrini e i dilemmi dell'effettività

Fabbrini¹³⁷ affronta il problema dell'effettività dell'approccio intergovernamentalista alla crisi europea degli ultimi anni da tre differenti punti di vista in base al dilemma che la carenza riguarda: il dilemma del veto, il dilemma dell'applicazione¹³⁸ e il dilemma della conformità¹³⁹.

Il dilemma del veto riguarda la possibilità di trovare degli oppositori che possano far fallire la proposta se questa richiede l'unanimità in sede di Consiglio.¹⁴⁰ La "verticalizzazione"¹⁴¹ del processo decisionale e l'approvazione di nuovi trattati (al di fuori del Trattato di Lisbona) fece sì che gli Stati (in particolare quelli più indebitati e quindi con un potere di iniziativa inferiore) perdessero parte della loro influenza decisionale. Il potere di contrattazione era concentrato nelle mani dei paesi più grandi, soprattutto in quelle di Germania e Francia che condivisero durante la crisi, non solo gli scopi ma anche, le politiche da porre in atto.¹⁴² Di conseguenza l'effettività delle scelte si ridusse perché non rispecchiò più l'interesse comunitario ma quello dei paesi che ebbero una maggiore influenza sulle scelte dell'Unione.

Il dilemma dell'applicazione concerne la garanzia di realizzazione delle decisioni prese comunitariamente soprattutto per quanto riguarda l'approvazione dei nuovi trattati. L'escamotage utilizzato dal Fiscal Compact ad esempio fu quello di prevedere l'entrata in vigore del trattato anche solo dopo la ratifica di 12 firmatari su 17, non l'unanimità (per la

¹³⁷ Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome. pp. 18-21

¹³⁸ *enforcement dilemma* (ivi p. 19)

¹³⁹ *compliance dilemma* (ivi p. 20)

¹⁴⁰ Ivi p. 18

¹⁴¹ Con il termine verticalizzazione si intende il processo che modifica il processo decisionale in senso verticale: il potere è concentrato nei vertici politici, e le decisioni che ne scaturiscono sono difficilmente appellabili dai destinatari.

¹⁴² Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome, p. 19

prima volta eliminata dalle condizioni di un accordo simile).¹⁴³ Se non adottate le misure conformi al trattato gli Stati avrebbero potuto ricevere delle sanzioni.

L'ultimo dilemma interessa la conformità degli Stati alle regole contrattate, sempre nel Fiscal Compact questo problema fu superato grazie alla clausola contenuta all'Articolo 8.1 che prevede l'intervento automatico in caso di defezione della Corte di Giustizia Europea, o della Commissione in caso di raccomandazione preventiva.¹⁴⁴

Il superamento di questi tre dilemmi rimase comunque dubbio: perché ridusse la partecipazione dei paesi membri, creando un'unione nell'Unione. La *geometria variabile*¹⁴⁵ non solo non è stata eliminata, ma fu confermata durante la crisi. Inoltre la soluzione trovata per affrontare l'ultimo dilemma mette in campo l'utilizzo di istituzioni europee in un meccanismo che è al di fuori delle istituzioni e dei processi decisionali della stessa.

D) IL DEFICIT DI LEGITTIMITA'

Il limite della legittimità democratica deriva soprattutto dal fatto che i provvedimenti furono presi "lontano" dall'influenza dei cittadini, in termini politici. I cittadini, infatti, non sono di certo partecipi nelle scelte prese dai loro capi di stato o di governo durante un summit internazionale. Con l'acuirsi della crisi i rimedi scelti dal Consiglio Europeo riguardano sempre più spesso materie tecniche, che però stanno avendo importanti conseguenze sulla vita di tutti i giorni dei cittadini dell'Unione. Prendendo ad esempio le politiche di austerità greche ebbero un fortissimo impatto sulla popolazione: gli stipendi dei cittadini hanno subito un calo del 34% e i servizi sociali sono stati tagliati del 26% dal secondo trimestre del 2009.¹⁴⁶ In effetti non si può pretendere che i cittadini accettino senza riserve decisioni che li riguardano da vicino e che spesso includono dei forti sacrifici. Ed è proprio a causa di questo allontanamento dei centri decisionali dagli istituti democratici che l'Unione soffre una grave crisi democratica e del consenso.

¹⁴³ Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome, p. 19

¹⁴⁴ Ivi pp. 20-21

¹⁴⁵ Con geometria variabile o Europa a più velocità intendo la tendenza a creare Trattati o decisioni che sono vincolanti solo per quei paesi che li accettano. In questo modo l'integrazione europea può procedere anche senza l'unanimità ma non riguarda tutti i paesi che ne fanno parte. (vedi Majone p.25)

¹⁴⁶ http://www.repubblica.it/economia/2013/10/23/news/atene_i_conti_dell_austerita_greci_pi_poveri_del_40_-69236712/

i. Legittimità democratica: contributi o risultati?

La questione della legittimità democratica può essere affrontata da più punti di vista. Solitamente quando ci si riferisce al deficit democratico dell'Unione si considerano le criticità riguardanti: trasparenza, partecipazione dell'elettorato e responsabilità.¹⁴⁷ Queste categorie possono essere sintetizzate grazie alla definizione di Scharpf¹⁴⁸ di legittimità dei contributi (*input legitimacy*) e legittimità dei risultati (*output legitimacy*). Il primo tipo di legittimità riguarda, per l'appunto, la partecipazione, le elezioni e le istituzioni (e quindi anche la loro trasparenza).¹⁴⁹ Oltre a questa categoria di legittimità è fondamentale l'analisi di Scharpf della tradizione liberale (caratterizzata dall'idea dello stato minimo che protegge i diritti fondamentali dei cittadini, ove la legittimità è orientata verso i risultati – gli output) e di quella repubblicana (secondo i suoi rappresentanti lo scopo ultimo della società è il raggiungimento del bene comune, per questo motivo la legittimità è orientata di più verso gli output).¹⁵⁰ Grazie a queste precisazioni può essere analizzato il problema della legittimità dell'Unione.

L'UE non sembrerebbe avere problemi dal punto di vista della tradizione liberale, poiché promuove la protezione dei diritti individuali e la sua articolazione istituzionale è definita da un equilibrio bilanciato di poteri e contro-poteri (il sistema dei "*checks and balances*").¹⁵¹ Durante la crisi, tuttavia, le scelte dell'Unione non seguono più il circolo virtuoso che mette in gioco i citati equilibri istituzionali.¹⁵² Inoltre l'assenza di un'identità collettiva rende difficile la costituzione di una comunità politica che possa legittimare l'azione dell'Unione.¹⁵³ Le decisioni impopolari prese dai governi senza l'ausilio o l'appello dei cittadini o dei loro rappresentanti, ha infiammato le componenti anti-europeiste. Questi esiti purtroppo si notano, oltre che dalle numerose manifestazioni antieuropeiste, dai risultati delle elezioni del Parlamento Europeo a maggio di quest'anno. Si è assistito ad un considerevole aumento dei partiti euroscettici: il Front National francese, L'Ukip inglese, l'Oevp in Austria e il Movimento 5 Stelle italiano hanno raggiunto percentuali che non possono essere ignorate. Per questi motivi nel periodo che comincia nel 2009 e arriva ad oggi si può affermare che la crisi della legittimità democratica riguarda anche gli input.

¹⁴⁷ Tom Ward, "the European Union: a crisis of legitimacy?", centre for European Studies 2010, p. 116

¹⁴⁸ Scharpf, F.W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity* - MPIfG, Discussion Papers, 2012

¹⁴⁹ Tom Ward, "the European Union: a crisis of legitimacy?", centre for European Studies 2010, p. 117

¹⁵⁰ Scharpf, F.W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity* - MPIfG, Discussion Papers, 2012, p. 10-13

¹⁵¹ Ivi, p. 14

¹⁵² Vedi p. 27

¹⁵³ Scharpf, F.W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity* - MPIfG, Discussion Papers, 2012.p.

Scharpf afferma che è anche difficile definire il rapporto che esiste tra cittadini e Unione, in quanto questo è mediato dal livello di intermediazione governativa delle loro Nazioni di appartenenza o residenza.¹⁵⁴ Di conseguenza, l'autore suggerisce come i governi dovrebbero essere capaci di sostenere la legittimità dell'Unione agli occhi dei loro cittadini, rilevando la necessità di perseguire determinati obiettivi in maniera comune.¹⁵⁵ Questo tipo di necessità è stata di certo alimentata dalla crisi che ha di fatto imposto una risposta univoca che superasse i confini degli Stati. Il metodo utilizzato (di tipo gerarchico e poco democratico) ha però sensibilmente indebolito la legittimità orientata agli input¹⁵⁶ tanto da poter aver addirittura minato la possibilità degli stati di poter mediare la legittimità verso l'Europa.¹⁵⁷

Si potrebbe pensare che il fallimento di anni di politiche intergovernative, inoltre, potrebbe aver distrutto la fiducia dei cittadini tanto da poter far considerare inutile anche il ricorso ad una legittimazione orientata agli output: le scelte europee, sembrano solo aver intrappolato gli stati nelle loro stesse riserve. L'unione monetaria doveva fungere da propulsore alla futura unione politica, che però sembra ancora non essere arrivata, o rischierà di esserlo troppo tardi. Questo scenario, tutt'altro che ottimistico, potrebbe ulteriormente retroagire sulla capacità dell'Unione di riacquistare (o forse sarebbe meglio "di acquistare") persino una legittimità democratica rispetto agli input, riequilibrando l'ampliamento delle competenze delle istituzioni europee anche sulle politiche monetarie e fiscali, investendo sempre di più la vita dei suoi cittadini.

Ad esempio la procedura di deficit eccessivo permette alla Commissione d'identificare quali siano le migliori misure economiche nazionali da adottare senza che siano mai stati condivisi o stabili delle regole o un modello economico di riferimento.¹⁵⁸ Una volta pronunciate le misure definite dalla Commissione, se non rispettate, possono portare a delle sanzioni. Un'istituzione come la Commissione Europea che non presenta una legittimità orientata agli input, se non per il fatto che il Parlamento la confermi o meno all'inizio del proprio mandato o in casi estremi possa destituirla. L'autorità formale della decisione è affidata al Consiglio Ecofin (con la regola della maggioranza qualificata inversa¹⁵⁹).¹⁶⁰

¹⁵⁴ Scharpf, F.W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity* - MPIfG, Discussion Papers, 2012. pp. 16-17

¹⁵⁵ Ivi p. 18

¹⁵⁶ Ivi p. 20

¹⁵⁷ Ivi p.26

¹⁵⁸ Ivi p.28

¹⁵⁹ Le sanzioni sono imposte a meno che la maggioranza qualificata dei paesi membri non si opponga.

¹⁶⁰ L'esempio qui riportato è preso da Scharpf p. 28-29

La soluzione proposta da Scharpf è quella di ridurre l'impatto delle politiche dell'Unione, tanto da non dover avere più bisogno di una così importante legittimazione democratica¹⁶¹. Questa limitazione avrebbe quantomeno i benefici di ridurre la pressione sulle richieste di legittimazione e quindi permetterebbe a ricercatori ed intellettuali di cercare una nuova soluzione¹⁶². Questa opzione, per quanto possa fungere da cuscinetto, rimanda il problema soltanto al futuro e non è detto che questa eventualità sia preferibile. Potrebbe invece essere preferibile affrontare la crisi democratica dell'Unione, che per troppo tempo è stato ignorato. I cittadini premono per un cambiamento che gli stati e le istituzioni comunitarie sembrano non riuscire ad apportare. La crisi ha portato agli occhi dell'opinione pubblica i numerosi problemi dell'Unione: mai finora si era mai sentito parlare così tanto di Unione Europea, i cittadini non solo sono a conoscenza dell'esistenza di quest'ultima ma sono anche più consci delle dinamiche che esistono al suo interno. I risultati dell'Eurobarometro n.79.5¹⁶³ mostrano un aumento delle conoscenze dei cittadini sulle istituzioni e i loro ruoli, ad esempio la percentuale di cittadini che crede giustamente che sia la Commissione a predisporre le leggi europee passa da 22% (nel giugno 2012) a 27% (nel giugno 2013).¹⁶⁴

Il loro coinvolgimento è divenuto più che necessario, è ormai impellente. Come evidenzierò in seguito non credo che questo processo abbia portato ad esiti irrecuperabili. L'attenzione che ora i cittadini pongono verso le scelte e le istituzioni europee potrebbe rappresentare il primo tassello verso una loro maggiore partecipazione.

¹⁶¹ Scharpf, F.W., *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity* - MPIfG, Discussion Papers, 2012, p.30

¹⁶² Ivi p. 31

¹⁶³ European Parliament, European Parliament Eurobarometer (EB/EP 79.5) – “one year to go to the 2014 european elections”, Directorate-Genrale for Communication – Public Opinion Monitoring Unit, TNS opinion, Bruxelles, december 2013

¹⁶⁴ Ivi p.39

E) L'ETEROGENEITA' DELL'UNIONE EUROPEA

Il problema dell'eterogeneità non dipende dalla crisi, è una questione che riguarda la forte accelerazione del processo di allargamento nell'ultima decade.¹⁶⁵ Il "big bang"¹⁶⁶ dell'Unione ha sicuramente mutato in profondità la struttura e la divisione dei poteri delle istituzioni, comportando, in particolare, importanti modifiche alla composizione del Parlamento Europeo. L'aumentodel numero di Stati membri ha, tra le altre cose, reso ancora più difficile il raggiungimento dell'unanimità in sede di Consiglio Europeo¹⁶⁷.

La soluzione riguarda soprattutto la questione delle preferenze degli Stati.¹⁶⁸ Quello che si è osservato durante la crisi infatti fu una spaccatura in due gruppi differenti: al primo appartengono i debitori (il cosiddetto gruppo dei GISPI o PIIGS: Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Italia), al secondo le nazioni virtuose (guidate dalla Germania ne fanno parte anche : Austria, Finlandia e Olanda).¹⁶⁹ Le nazioni nonostante le grandi differenze affrontarono durante la crisi problemi differenti, ma non misero mai in discussione l'esistenza e il mantenimento della moneta unica a causa dei costi e gli esiti che avrebbe potuto avere sulle loro economie. Nonostante questo, la divisione si manifestò in due posizioni differenti riguardanti la risoluzione della crisi: i paesi con i deficit più alti hanno insistito per l'istituzione di bonds europei per alleggerire i loro bilanci in rosso e far ripartire la crescita, i paesi dalle finanza pubbliche più solide hanno sostenuto invece una politica di austerità per il mantenimento della stabilità finanziaria¹⁷⁰ che ha poi coinciso con la posizione presa dall'Unione a causa del forte potere di contrattazione della Germania e dei paesi virtuosi, e a causa della convergenza delle scelte franco-tedesche.¹⁷¹ I paesi più virtuosi infatti condivisero un potere di contrattazione (anche se il termine *bargaining*¹⁷² sarebbe più adatto) maggiore

¹⁶⁵ Mi riferisco alle due ondate di allargamento del 2004 e del 2007. Solo nel 2004 sono entrate nuove dieci nazioni: Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia. Dal 2007 anche Bulgaria e Romania entrano ufficialmente a far parte dell'Unione.

¹⁶⁶ Molti giornali si sono riferiti a tale allargamento in questo modo per evidenziarne la portata sia quantitativa che qualitativa.

¹⁶⁷ L'articolo 236 del Trattato di Lisbona afferma: "Il Consiglio europeo adotta a maggioranza qualificata:
a) una decisione che stabilisce l'elenco delle formazioni del Consiglio, eccettuate quella «Affari generali» e quella «Affari esteri», conformemente all'articolo 16, paragrafo 6 del trattato sull'Unione europea;
b) una decisione sulla presidenza delle formazioni del Consiglio, eccettuata quella «Affari esteri», conformemente all'articolo 16, paragrafo 9 del trattato sull'Unione europea."

¹⁶⁸ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012, p. 8.

¹⁶⁹ Schimmelfennig, J., 2013, *European Integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism*, Paper MZES Workshop, Coping with Crisis: Europe's Challenges and Strategies, Mannheim. p. 327-328

¹⁷⁰ Ivi p.328

¹⁷¹ Ivi pp. 328-329

¹⁷² Il termine significa sia potere contrattuale e anche potere di negoziare e più nello specifico si riferisce ad uno squilibrio tra i poteri delle due parti.

perché ebbero una più alta probabilità di sopravvivere alla crisi, al contrario i paesi più altamente indebitati non avrebbero potuto resistere senza l'assistenza dell'Unione. La Francia e la Germania istituzionalizzarono una verticalizzazione¹⁷³ del decision making con il metodo intergovernativo e instaurarono il governo del *Merkozy*¹⁷⁴ all'interno del Consiglio Europeo nei primi anni della crisi.

Il metodo intergovernativo aggirò la questione delle differenze all'interno dell'Unione spostando il luogo decisionale fuori dall'architettura dell'Unione approvando nuovi trattati per approfondire il coordinamento macroeconomico e finanziario.¹⁷⁵ Ovviamente il metodo comunitario avrebbe ridotto la concentrazione di potere di contrattazione, inoltre avrebbe rispettato l'eterogeneità dell'Unione non abbandonando l'idea di un bene comune europeo.

Gli unici provvedimenti che riconobbero l'eterogeneità sono le raccomandazioni specifiche elaborate dalla Commissione Europea previste nel Semestre Europeo. Dobbiamo però considerare che queste raccomandazioni servirono ad eliminare le differenze che esistono tra gli stati per uniformare e stabilizzare il sistema finanziario.

F) TRA POLITICIZZAZIONE E TECNICIZZAZIONE

Il paragrafo precedente, dedicato alle proposte di riforma dell'Unione, mi permette di aggiungere una nuova questione sollevata dalla crisi che riguarda la politicizzazione o la tecnicizzazione dell'Unione Europea. Con politicizzazione dell'UE intendo inserimento delle dinamiche politiche destra-sinistra all'interno del processo decisionale. Mentre con il termine tecnicizzazione intendo l'uso di meccanismi, istituzioni e processi definiti da o composti di tecnocrati: esperti che non hanno nessun legame con il mondo della politica.

Durante la crisi entrambi i fenomeni si sono realizzati: da una parte è aumentata l'attenzione per le politiche dell'UE, e dall'altra sono state apportate riforme verso una maggiore tecnicizzazione.¹⁷⁶

Gli interventi dell'Unione Europea sembrano non avere una caratterizzazione politica, infatti sono state definite "*politics without politics*"¹⁷⁷. Il problema è rappresentato dal fatto

¹⁷³ Vedi nota n. 140

¹⁷⁴ Come definito scherzosamente dalla stampa

¹⁷⁵ Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome. pp.18- 19

¹⁷⁶ Schimmelfennig, J., 2013, *European Integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism*, Paper MZES Workshop, Coping with Crisis: Europe's Challenges and Strategies, Mannheim. p. 331

che il contenuto degli interventi dell'UE durante il periodo della crisi è relativamente molto politico.¹⁷⁸ Nonostante questo i governi dei paesi membri hanno cercato di isolare la risoluzione dei problemi dalla politica.¹⁷⁹

Sia nella prima fase della crisi che nella seconda (è da intendersi come spartiacque l'anno 2011 prima del quale le politiche europee hanno sempre e solo cercato di tamponare la crisi del debito con meccanismo di stabilità ad hoc, e a partire del quale è cominciato un approfondimento dell'integrazione con programmi finanziari ed economici di convergenza) furono coinvolte le istituzioni tecnocratiche: prima del 2011 la BCE e la Commissione, con il sussidio del Fondo Monetario Internazionale, ebbero un ruolo fondamentale nella sorveglianza ed assistenza dei paesi con gravi deficit pubblici. Dopo il 2011 i meccanismi di convergenza europea richiesero sempre il contributo degli organi e delle istituzioni tecnocratiche.¹⁸⁰

I governi cercarono in ogni modo di isolare il *policy-making* europeo dalle dinamiche politiche nazionali per cercare di superare il dissenso interno. Le politiche di austerità europee generarono una certa avversione per l'istituzione, e hanno comportato non solo scioperi e manifestazioni ma anche la formazione di partiti euroscettici. Di fatti la politicizzazione dei problemi europei avrebbe potuto avere l'effetto contrario rispetto a quanto sperato: i cittadini non sarebbero di certo stati disposti ad accettare tagli alla spesa sociale, aumenti delle tasse e via dicendo.¹⁸¹ Per questi motivi il coinvolgimento dei cittadini alle questioni europee fu ridotto ai minimi termini. Inoltre i partiti euro scettici avrebbero potuto avere un forte impatto sulle decisioni politiche che sarebbero state discusse a Bruxelles.¹⁸²

¹⁷⁷ Schmidt definisce così il livello di azione dell'UE nel suo articolo "*The Eurozone Crisis Challenge to Democracy: which way forward?*" Open Democracy, 14 December 2012

¹⁷⁸ Schmidt, V., *The Eurozone Crisis Challenge to Democracy: which way forward?* Open Democracy, 14 December 2012

¹⁷⁹ Schimmelfennig, J., 2013, *European Integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism*, Paper MZES Workshop, Coping with Crisis: Europe's Challenges and Strategies, Mannheim. p. 331

¹⁸⁰ Il meccanismo che caratterizza il semestre Europeo è amministrato dalla Commissione. I fondi del EFSM sono gestiti dalla Commissione. La BCE e la Commissione Europea continuano a sorvegliare ed assistere i paesi con difficoltà economiche. La BCE ha visto aumentare le sue competenze di supervisione bancaria ad esempio con la creazione del Single Resolution Mechanism (vedi secondo paragrafo sezione E del precedente capitolo) e del Single Supervisory Mechanism (vedi secondo Paragrafo della sezione D del precedente capitolo).

¹⁸¹ Schimmelfennig, J., 2013, *European Integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism*, Paper MZES Workshop, Coping with Crisis: Europe's Challenges and Strategies, Mannheim, p. 331.

¹⁸² Schimmelfennig, J., 2013, *European Integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism*, Paper MZES Workshop, Coping with Crisis: Europe's Challenges and Strategies, Mannheim, p.332.

APPENDICE SULLE PROPOSTE DI RIFORMA DELL'UNIONE

Durante e dopo la crisi sono state elaborate le più varie e disparate risposte per affrontare il suo superamento. Da quelle più realistiche a quelle più utopiche. Ad esempio alcuni esperti concordano con l'istituzione di un Ministro Europeo della Finanza che controlli l'emissione dei bonds europei di copertura dei debiti delle nazioni più indebitate.¹⁸³ Questo tipo di riforme non risolverebbe il deficit democratico dell'Unione ma approfondirebbe ancora di più l'integrazione (purtroppo solo al livello intergovernativo): l'Unione avrebbe nuove competenze e parte degli strumenti per gestirle ma senza nessun tipo di avvicinamento delle istituzioni alla vita dei cittadini.

L'esclusione delle istituzioni democratica del *decision making* dell'Unione non ha riguardato solo le istituzioni europee ma anche quelle nazionali. I parlamenti nazionali furono estromessi dalle scelte prese durante i summit internazionali, e usarono tutti gli strumenti a loro disposizione per richiamare le responsabilità dei loro governi nei confronti dei cittadini e del parlamento stesso.

I prossimi paragrafi sono dedicati all'analisi dell'azione dei parlamenti nazionali e delle proposte di coinvolgimento all'interno dell'Unione e agli altri progetti di riforma che riguardano la struttura dell'organizzazione.

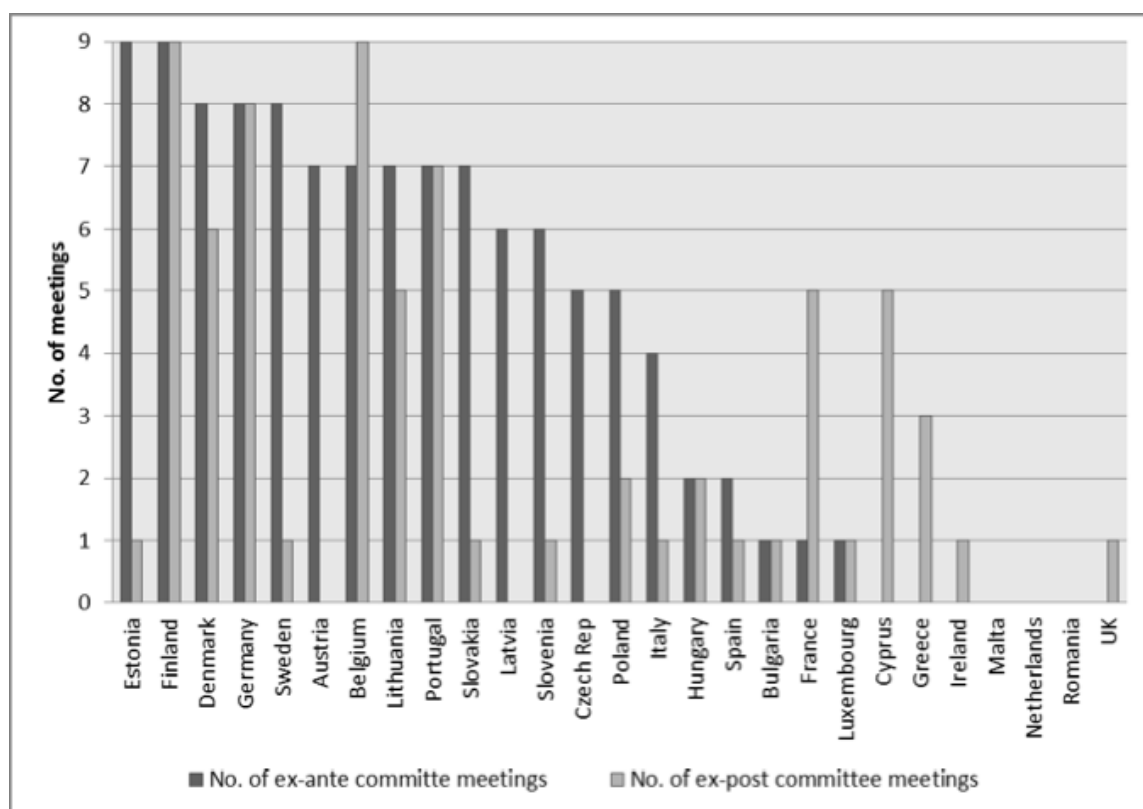
i. I parlamenti nazionali e l'UE

I provvedimenti presi durante la crisi limitarono la libertà di azione dei parlamenti nazionali nella gestione dei bilanci pubblici: il Semestre Europeo istituzionalizzò un processo che prevedeva la partecipazione delle istituzioni europee nella definizione dei budget dei paesi membri (per una loro armonizzazione) e definiva l'incarico della Commissione di disporre delle raccomandazioni specifiche per ogni nazione. Il ruolo dei parlamenti nazionali è cambiato a causa dell'approfondimento dell'integrazione europea. A tal proposito un consistente numero di parlamenti nazionali ha accresciuto il controllo sugli esecutivi.¹⁸⁴

¹⁸³ Majone, G., 2012, *Rethinking European Integration After the Debt Crisis*, Working paper No.3, University College London, June 2012. p. 21

¹⁸⁴ Heffler C., Wessels, W., 2013, *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, IAI Working Papers, 13. p.4

Nella maggior parte degli stati dell'UE esistono meccanismi per il controllo sui capi degli esecutivi che compongono il Consiglio Europeo.¹⁸⁵ Il procedimento intergovernativo spinse i parlamenti a sfruttare questi meccanismi.



La figura¹⁸⁶ qui sopra mostra gli incontri precedenti e successivi alle riunioni del Consiglio Europeo e dei Summit dell'Euro dei comitati dei parlamenti nazionali tra marzo 2011 e marzo 2012.¹⁸⁷ Gran parte dei parlamenti nazionali cercò di influenzare il processo decisionale europeo con questo tipo di incontri.¹⁸⁸ Le sedute del parlamento che precedettero gli incontri europei furono uno strumento per influenzare la posizione dei capi di governo e di stato mentre quelli che avvennero dopo i summit europei sensibilizzarono l'opinione pubblica e richiamarono la responsabilità degli esecutivi.¹⁸⁹ Questo risultato ci mostra sia l'importanza dei parlamenti nazionali nel ruolo di democratizzazione del processo, sia l'insistenza con cui questi cercarono di influenzare nel processo decisionale europeo che limitò fortemente alcune loro prerogative.

¹⁸⁵ Hefftlar C., Wessels, W., 2013, *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, IAI Working Papers, 13. p.6

¹⁸⁶ Source: Wolfgang Wessels et al., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, 2013, p. 38, 40.

¹⁸⁷ Hefftlar C., Wessels, W., 2013, *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, IAI Working Papers, 13 p.7

¹⁸⁸ ibidem.

¹⁸⁹ Ibidem.

La cooperazione tra parlamenti nazionali e istituzioni europee attraversa un momento delicato. L'introduzione di meccanismi che prevedano una loro più profonda partecipazione è al centro della discussione che riguarda le riforme dell'Unione. Ho selezionato due dei sei ruoli proposti da Claudia Heffler e Wolfgang Wessel nel loro paper "*The democratic legitimacy of EU's economic governance and national parliaments*" perché mi sembrano i due più significativi.

Il primo comporterebbe l'introduzione di una nuova istituzione nell'architettura dell'Unione composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali dei paesi membri: questo tipo di riforma comporterebbe una riduzione del deficit democratico ma una frammentazione del processo decisionale europeo.¹⁹⁰ Dal mio punto di vista questa nuova istituzione potrebbe avere un ruolo di controllo dell'operato dell'UE ma rappresenterebbe comunque una forma di democraticità mediata (se i rappresentanti fossero scelti dal parlamento) o una duplicazione del Parlamento Europeo (se i rappresentanti fossero scelti dai cittadini). I problemi della democraticità, dell'effettività e dell'eterogeneità dell'Unione vanno affrontati, secondo il me, migliorando il funzionamento delle istituzioni e degli istituti già presenti nella struttura delineata da Trattati che regolano il funzionamento dell'UE.

Il secondo tipo di ruolo invece implica una partecipazione attiva dei parlamenti nazionali al processo decisionale europeo¹⁹¹, con istituti simili alla procedura di *early warning*¹⁹². Credo che questo tipo di ruolo possa in qualche modo risolvere parzialmente i problemi che l'UE sta affrontando, e già sono previste delle procedure simili che aiuterebbero le istituzioni europee a guadagnare del consenso e parte dell'effettività che con la crisi persero.

Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali e la loro collaborazione con il Parlamento Europeo potrebbe mediare la legittimità mancante nelle istituzioni europee. Inoltre permetterebbe di aumentare l'effettività dell'azione dell'Unione: i parlamenti nazionali essendo più vicini alla vita di tutti i gironi dei cittadini europei potrebbero sollevare i problemi che li riguardano; i problemi comuni sarebbero presi in considerazione dalle istituzioni dell'Unione Europea. I problemi che derivano dall'eterogeneità degli stati membri sono ancora molti, i parlamenti nazionali potrebbero provvedere a portare alla luce quali

¹⁹⁰ Heffler C., Wessels, W., 2013, *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments*, IAI Working Papers, 13. p.4

¹⁹¹ l'articolo 12 del TUE recita: "*I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione*"

¹⁹² I parlamenti nazionali vigilano sulla conformità dei provvedimenti europei all'applicazione del principio di sussidiarietà, in caso di non rispetto del principio possono sollevare delle obiezioni entro otto settimane dalla trasmissione del provvedimento.

sono le differenze che non permettono un'applicazione omogenea di provvedimenti così specifici in modo da modulare un'armonizzazione progressiva.

Finché il Parlamento Europeo sarà marginalizzato dal procedimento utilizzato per prendere le scelte più importanti, il ruolo dei parlamenti nazionali e dei cittadini rimarrà marginale. Io credo infatti che l'Unione Europea debba innanzitutto recuperare il metodo comunitario che presenta i vantaggi di essere più effettivo e legittimo rispetto a quello comunitario.

ii. La solidarietà tra gli stati

La democratizzazione dell'Unione passa, quasi obbligatoriamente, attraverso un approfondimento della sua integrazione per questo motivo potrebbe nascere un paradosso. Il paradosso a cui mi riferisco è il seguente: l'Unione è attualmente così impopolare che l'approfondimento della sua integrazione (anche tramite una costituzione) potrebbe fallire e risultare alquanto impopolare.¹⁹³ Di conseguenza gli esiti potrebbero essere peggiori di quelli del progetto costituzionale del 2005.

L'unica soluzione che può essere esplorata è quella che riguarda l'informazione e la formazione della società civile: se esistesse una comunità di cittadini veramente Europei (questi dovrebbero sentirsi e considerarsi profondamente tali) il problema precedente non si porrebbe. La soluzione potrebbe essere quella di considerare un'integrazione che proceda piano, a *piecemeal*¹⁹⁴, e che per il momento si analizzino tutte le alternative possibili.

Al contrario europeisti convinti come Habermas¹⁹⁵, condividono l'opzione di un significativo approfondimento dell'integrazione politica nell'Unione per risolvere il problema della crisi di legittimità. Innanzitutto dobbiamo considerare che l'aggravarsi della crisi economica fu dovuto a vari fattori tra cui all'assenza di un meccanismo di allarme preventivo e, ancora più importante, di uno risolutivo all'interno della struttura istituzionale europea. Questo *gap* istituzionale si collega direttamente a una questione ancora più profonda che

¹⁹³ Un progetto di democratizzazione (soprattutto se di tipo costituzionale) senza il consenso dei cittadini (a causa delle implicazioni relative all'approfondimento dell'integrazione) avrebbe poco senso.

¹⁹⁴ Popper, K., *La società aperta e i suoi nemici* (1945) – Popper differenzia l'ingegneria sociale utopica da quella democratica o *piecemeal*. La prima mira al raggiungimento del bene comune, la seconda ad identificare e risolvere i problemi più urgenti della società.

¹⁹⁵ di qui in poi farò riferimento a due testi molto recenti di Jürgen Habermas: il primo è: "Democracy Solidarity and the European Crisis" (2013) e l'altro è "La crisi dell'Unione Europea alla luce di una costituzionalizzazione del diritto internazionale. Saggio sulla costituzione dell'Europa" tratto dalla raccolta "questa Europa è in crisi", Anticorpi - Laterza (2012).

riguarda la mancanza di competenze delle Unione in materia economica.¹⁹⁶ L'unione economica è difatti ancora oggi incompleta perché manca un governo economico comune¹⁹⁷ che consenta di gestire le economie dell'Unione in maniere unica. La soluzione proposta da Habermas è quella di ridefinire una nuova convenzione che espanda la Unione monetaria a quella politica e che istituisca un governo economico unico.¹⁹⁸ Il nuovo metodo che eliminerebbe definitivamente la divisione in due logiche comunitaria e intergovernativa (abolendo quest'ultima), renderebbe l'Unione più democratica ed efficiente.

La nuova convenzione dovrebbe essere fondata su quella che Habermas chiama "solidarietà" cioè su obbligazioni etiche basate sulle aspettative reciproche.¹⁹⁹ L'intera struttura e considerazione dell'Unione dovrebbe cambiare: gli stati dovrebbero concordare sugli sforzi da compiere nell'ottica di una prospettiva politica comune²⁰⁰. Il progetto di Habermas, per quanto sia illuminato e profondo su carta, potrebbe risultare troppo pretenzioso e quasi utopistico nella realtà dei fatti. Gli stati sono così preoccupati dalle conseguenze della crisi da non essere più disposti a sopportare effetti negativi in attesa di benefici futuri. Una riforma di questo genere (a patto che gli stati siano veramente disposti ad approvarla) oltre ad avere altissimi costi di realizzazione ne avrebbe ancora di più dal punto di vista del consenso.

¹⁹⁶ Habermas, J., *La crisi dell'Unione Europea alla luce di una costituzionalizzazione del diritto internazionale. Saggio sulla costituzione dell'Europa*, tratto dalla raccolta "questa Europa è in crisi", Anticorpi - Laterza (2012) p.35

¹⁹⁷ Habermas, J., 2013, *Democracy, Solidarity And The European Crisis*, Social Europe, 7.5.2013, § II.

¹⁹⁸ Habermas (2013) § II

¹⁹⁹ Habermas (2013) § III

²⁰⁰ "If one wants to preserve the Monetary Union, it is no longer enough, given the structural imbalances between the national economies, to provide loans to over-indebted states so that each should improve its competitiveness by its own efforts. What is required is solidarity instead, a cooperative effort from a shared political perspective to promote growth and competitiveness in the Eurozone as a whole." Habermas (2013) § III

CONCLUSIONI

Durante la crisi, le debolezze della struttura dell'Unione Europea si manifestarono pienamente e hanno messo a dura prova la sua architettura. L'assenza di un meccanismo d'intervento in caso di forti squilibri economici implicò l'uso di procedure temporanee poco ortodosse, che necessitarono anche del sostegno del Fondo Monetario Internazionale.

Gli stati intervennero soprattutto tramite summit intergovernativi per risolvere la situazione: i provvedimenti presi non posero effettivamente fine alla crisi economica, sono difatti molti gli sforzi che ancora dovranno essere portati avanti.

Nel primo capitolo ho dimostrato, tramite un'attenta ricostruzione, che la maggior parte dei provvedimenti anti-crisi provenne da summit dei paesi dell'eurozona o da riunioni del Consiglio Europeo. L'esistenza di un gruppo di paesi - quelli dell'Unione monetaria - che condividono la stessa moneta fece sì che questi prendessero isolatamente alcuni accorgimenti per ristabilire la stabilità. L'integrazione europea continuò, quindi, ad essere differenziata anche se i nuovi trattati e regolamenti non rispettarono l'eterogeneità dell'Unione. La crisi riguardò in prima battuta la stabilità della moneta unica e la struttura dell'Unione Monetaria e, successivamente, causò una crisi istituzionale dell'UE.

Come già detto in precedenza gli stati hanno dovuto convenire sull'utilizzo del metodo intergovernativo per assicurare la più rapida applicazione delle politiche anti-crisi. Questo passaggio ha implicato però un progressivo allontanamento delle decisioni dalle aree d'influenza politica e quindi dai problemi dei cittadini europei. Questa separazione tra politica e politiche²⁰¹, tra politica ed economia ha comportato una crisi di legittimità dell'Unione.

Il Parlamento Europeo, i parlamenti nazionali e i cittadini non hanno potuto influire sulle decisioni prese durante i summit intergovernativi. Come già detto in precedenza, il progressivo allontanamento dei provvedimenti dalla legittimità democratica ha reso l'Unione meno capace di rispondere alle esigenze del suo *demos*, comportando una crisi anche della sua effettività. Questa crisi è stata risolta tramite vari escamotage temporanei.

Gli escamotage utilizzati non hanno però di fatto risolto la situazione, anzi l'hanno peggiorata. L'euroscetticismo non è una corrente che nasce con la crisi, ma che da essa è stata sicuramente e sensibilmente amplificata. Come si è potuto pensare che i cittadini accettassero un così alto prezzo da pagare senza neanche essere presi in considerazione? Gli interventi previsti dalle decisioni prese durante le riunioni del Consiglio Europe, o dall'Euro summit

²⁰¹ Sarebbe meglio dire politics and policies

hanno sensibilmente invaso le competenze statali e hanno avuto un profondo impatto sui cittadini, sulle loro vite e le loro libertà.

Le conclusioni dei capi di Stato e di Governo furono raggiunte a porte chiuse, le istituzioni che cooperarono per la loro applicazione sono di natura tecnica: i cittadini poterono influenzare questi due aspetti solo tramite delle proteste e allo stesso modo la politica nazionale poté reagire appoggiando una corrente euroscettica.

Le decisioni dell'UE sono state depoliticizzate, per evitare che il processo d'integrazione fosse bloccato da partiti euro-scettici o da referendum. Gli stati hanno deciso di cedere alle istituzioni europee una larghissima parte della loro sovranità, rinunciando quasi completamente al controllo finanziario (la politica monetaria è invece di competenza esclusiva dell'Unione solo per i paesi che adottano l'Euro).²⁰² Da anni gli stati si oppongono al processo d'integrazione europea, senza considerare che il completamento dell'Unione Monetaria avrebbe prima o poi previsto il trasferimento di molte altre competenze: è a causa di questa mancanza di competenze che l'Unione non è potuta intervenire durante la crisi tramite il metodo comunitario. Il processo di approfondimento dell'integrazione ha dovuto progredire attraverso le riunioni del Consiglio e i Summit dell'Eurozona.

Il problema riguarda quindi il modo in cui riavvicinare i cittadini all'Unione, l'Unione ai cittadini e all'interesse comunitario. Nonostante siano moltissime le proposte di riforma dell'UE, queste non sembrano essere prese in considerazione.

Il ruolo dei parlamenti nazionali potrebbe risultare fondamentale nel mediare la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini alle decisioni prese al livello europeo. Ciò non significa che ci sia la necessità di creare una nuova istituzione che li rappresenti, basterebbe, infatti, concedere loro la possibilità di dare pareri o di essere consultati magari dal o attraverso il Parlamento Europeo.

Credo l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento Europeo, così come sta avvenendo da quest'anno, potrebbe migliorare la democraticità e l'effettività dell'Unione. Sebbene la Commissione Europea possa essere sfiduciata²⁰³ da Parlamento

²⁰² L'articolo 3 del TFUE recita: "L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: unione doganale; definizione delle politiche monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; politica commerciale comune; politica di concorrenza; politica di pesca; politica commerciale comune; politica di cooperazione biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune."

²⁰³ L'articolo 234 del TFUE afferma: "Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione[...]. Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. [...]"

Europeo in casi eccezionali, l'impatto decisionale di un'istituzione democratica sulla carica più importante di una delle istituzioni tecniche possa avere un grande valore. Dal punto di vista della democraticità l'iniziativa legislativa dell'UE spetta alla Commissione Europea²⁰⁴ di conseguenza il suo Presidente, se eletto dal Parlamento Europeo, rappresenterebbe la maggioranza dei cittadini dell'Unione in seno all'istituzione che presiede. Inoltre i partiti europei cominceranno in futuro (come hanno già parzialmente avanzato qualche mese fa) a presentare il loro candidato a Presidente della Commissione, questo potrebbe incentivare i politici a candidarsi alle elezioni europee per il posto di Presidente e ha senz'altro spinto i cittadini ad essere più informati e partecipativi durante le elezioni del Parlamento Europeo.

Dal punto di vista dell'effettività il nuovo Presidente avrà la possibilità promuovere o mediare alcuni dei temi che stanno più a cuore agli europei, che di conseguenza diventerebbero più coinvolti politicamente (anche se indirettamente).

Il 70% dei cittadini europei sembrerebbe addirittura favorevole all'elezione diretta del presidente della Commissione Europea²⁰⁵ e il 61% di questi sostiene questa opzione per ragioni legate alla democraticità dell'Unione Europea²⁰⁶. Questa ipotesi di elezione diretta è da escludersi momentaneamente poiché non la maturità del *demos* europeo non è tale da poter effettivamente prendere delle scelte così importanti. Inoltre l'assenza di figure politiche rilevanti a livello europeo renderebbe difficile l'identificazione di un candidato appropriato. L'elezione potrebbe concludersi con l'elezione di un personaggio famoso che non migliorerebbe né il deficit democratico né quello dell'effettività.

Le elezioni del Parlamento Europeo di maggio 2014, anche se hanno visto un aumento dei partiti euroscettici, hanno rappresentato un punto di svolta positivo per la partecipazione dei cittadini, difatti più della metà degli europei crede che le elezioni europee siano un modo efficace di influenzare le decisioni politiche.²⁰⁷ È evidente che maggiori sforzi debbono essere compiuti verso una maggiore partecipazione ed influenza dei cittadini affinché diventino più interessati.

Manca poco ormai all'elezione della nuova Commissione Europea, a cui forse potremmo affidare il futuro ideologico dell'Unione Europea, soprattutto al suo Presidente. Nel discorso di presentazione della nuova Commissione Europea il nuovo Presidente Jean-Claude

²⁰⁴ Art 289 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

²⁰⁵ Eurobarometro del Parlamento Europeo (EB79.5), *A un anno dalle elezioni europee del 2014*, Direzione generale della Comunicazione Unità per il seguito dell'opinione pubblica, TNS opinion, (2013), p. 64

²⁰⁶ *ivi* p. 67

²⁰⁷ European Commission, Flash Eurobarometer 373 – Europeans' engagement in participatory democracy, Directorate- General for Communication TNS Political & Social, (March 2014), p. 23

Juncker l'ha definita un "*winning team*"- un team vincente che darà all'Europa un nuovo inizio.²⁰⁸

L'UE si trova ad un bivio importante che riguarda l'approfondimento della sua integrazione: se andare verso un più profonda politicizzazione della struttura istituzionale e quindi coinvolgere il Parlamento Europeo e i parlamenti nazionali nel *decision making*, oppure proseguire l'approfondimento attraverso un metodo più tecnico. Io credo che questa seconda opzione non sia più esplorabile dati i risultati negativi , in termini democratici, di effettività e di applicazione ottenuti durante la crisi. Di conseguenza l'unica opzione da battere sembrerebbe quella di coinvolgere in modo maggiore i cittadini affinché possano riscoprire (o meglio scoprire) la loro seconda cittadinanza: quella europea.

²⁰⁸ Jean-Claude Juncker: "*What I present to you today is a political, dynamic and effective European Commission, geared to give Europe its new start. I have given portfolios to people – not to countries. I am putting 27 players in the field, each of whom has a specific role to play – this is my winning team.*" Fonte: Commissione Europea, comunicato stampa- *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change* ,JP/14/984 10/09/2014, Bruxelles.

Bibliografia

Gysi, H., Kindler, M., Dobbins, M., Chronology of the Financial Crisis USA – Europe – Switzerland, MLaw. 2010

Comitato Larosièere, The High Level Group on Financial Supervision in the EU – chaired by Jacques de Larosièere, p. 3, Bruxelles 25 Febbraio 2009

Consiglio Europeo, Preambolo del regolamento (UE) n 470/2010 del Consiglio che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, 11 Maggio 2010.

Commissione Europea, General Report on the activities of the European Union – 2008, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2009)

Commissione Europea, General Report on the Activities of the European Union – 2009, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2010)

Commissione Europea, General Report on the Activities of the European Union – 2010, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2011)

Commissione Europea, General Report on the Activities of the European Union – 2011, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2012)

Commissione Europea, General Report on the Activities of the European Union – 2012, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2013)

Commissione Europea, General Report on the Activities of the European Union – 2013, Directorate-General for Communication Publications, Bruxelles (2014)

Banca Centrale Europea, Financial Stability Review, June 2006, Francoforte,(2006)

Banca Centrale Europea, Comunicato della BCE dell'8 ottobre 2008 – “Modifica della procedura d’asta e del corridoio dei tassi d’interesse sulle operazioni attivabili su iniziativa delle controparti”,(2008).

Commissione Europea, *“Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo- Un piano europeo di ripresa economica”* Bruxelles, 26.11.2008 COM (2008) 800, Preambolo di José Manuel Durao Barroso.

Commissione Europea, *European Economic Forecast - Winter 2014, European Economy 2/2014*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Unit Communication, Bruxelles, (2014).

Commissione Europea, *European Economic Forecast - Spring 2014, European Economy 1/2014*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Unit Communication, Bruxelles, (2014).

Consiglio dell'Unione Europea, *EUROPA - un Nuovo Inizio - Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'unione Europea. 2014 Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea, 1 luglio- 31 dicembre*, Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea-

Parlamento Europeo, *Eurobarometro del Parlamento Europeo (EB79.5), A un anno dalle elezioni europee del 2014*, Direzione generale della Comunicazione Unità per il seguito dell'opinione pubblica, TNS opinion, (2013)

European Parliament, *Standard Eurobarometer 72 – Public opinion in the European Union, first results, fieldwork: October – November 2009*, TNS Opinion and Social request Directorate Generale Communication, Bruxelles, December 2009.

Unione Europea, *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, (2007/C 306/01)*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, Lisbona, 2007.

Fabbrini, S., 2013, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis*, Working Paper, LUISS, Rome.

Schimmelfennig, J., 2013, *European Integration in the Euro Crisis: the limits of postfunctionalism*, Paper MZES Workshop, Coping with Crisis: Europe's

Challenges and Strategies, Mannheim.

Schelkle, W., 2013, Monetary integration in crisis: how well do existing theories explain the predicament of EMU? Transfer: European review of labour and research, 19 (1). pp. 37-48. ISSN 1024-2589

Scharpf, F.W., 2012, Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity - MPIfG, Discussion Papers.

Hall, P., 2013, The Economics and Politics of the Euro Crisis, German Politics, 21:4, 355-371

Schelkle, W., 2012, European Fiscal Union: from monetary back door to parliamentary main entrance. CESifo forum, 13 (1), 28-34.

Hallerberg, M., Marzinotto, B., Wolff, G.B., 2011, How Effective and Legitimate is the European Semester? The increasing role of the European Parliament, in Bruegel Working Paper, No. 2011, 2011.

Heffler C., Wessels, W., 2013, The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments, IAI Working Papers, 13.

Majone, G., 2012, Rethinking European Integration After the Debt Crisis, Working paper No.3, University College London, June 2012.

Schimmelfennig, F., 2013, Europeanization Beyond the Member States, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften.

Habermas, J., 2013, Democracy, Solidarity And The European Crisis, Social Europe, 7.5.2013

Schmidt, V., 2012, The Eurozone Crisis Challenge to Democracy: which way forward? Open Democracy, 14 December 2012

Materiali digitali

Banca Centrale Europea, *Date fondamentali della crisi finanziaria (da dicembre 2005)*

(Home > The European Central Bank > Timeline of the financial crisis).

[<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/crisis.it.html>]

Tony Barber, *Clear Words Needed This Week from EU Leaders on Greek Crisis*, 8/02/2010, Financial Times, (ft.com>comments>blogs)

[<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2010/02/08/clear-words-needed-this-week-from-eu-leaders-on-greek-crisis/>]

<http://www.risultati-elezioni2014.eu/it/election-results-2014.html> (Parlamento Europeo>risultati)

http://europa.eu/index_it.htm (sito istituzionale dell'Unione Europea)

http://ec.europa.eu/index_it.htm (sito istituzionale della Commissione Europea)

<http://leg16.camera.it/695?conoscerelacamera=25> (conoscere la camera > attività in ambito europeo > attuazione normativa UE)

http://dizionari.corriere.it/dizionario_italiano/R/ratifica.shtml (Corriere della Sera > Dizionari > Dizionario Italiano > R >ratifica)

<http://euroacademia.eu/speaker/giandomenico-majone/>

<http://www.seymourmartinlipset.org>

<http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756384/obo-9780199756384-0114.xml>

http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo1.html (Home> Governo > la Costituzione)

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_it.htm

Collignon, S., Hix, S. e Castaldi, R., *L'appello: il presidente della Commissione sia quello indicato dal voto europeo- le elezioni europee e la scelta della guida al della Commissione Ue*. (Firmatari dell'Appello: Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Lorenzo Bini Smaghi, Paul De Grauwe, Anthony Giddens, Jürgen Habermas, Christian Lequene, Gianfranco Pasquino, Costantinos Simitis, Hans-Werner Sinn, Mario Telò, Nadia Urbinati e altri docenti universitari), 6 giugno 2013. [http://www.corriere.it/editoriali/14_giugno_05/capo-dell-europa-sia-scelto-parlamento-eletto-e6460636-ecd3-11e3-9d13-7cdece27bf31.shtml]

European Commission, *Commission takes steps under the Excessive Deficit Procedure (EDP)*, MEMO/14/382- 02/06/2014, press releases database, 2/06/2014, [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-382_en.htm?locale=en]

European Commission, *Task Force for Greece: well-targeted and well-resourced assistance supporting vital reforms*, MEMO/14/17- 11/03/2014, Press Releases database, 11/03/ 2014 [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-177_en.htm?locale=en]

European Commission, *Speaking points by Vice-President Olli Rehn on the 2014 Convergence Report*, SPEECH/14/425 - 04/06/2014, Press Releases database, 04/06/2014[http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-425_en.htm?locale=en]

<http://www.elections2014.eu/it/new-parliament>

Elenco delle abbreviazioni

UE: Unione Europea

PE: Parlamento europeo

BCE: Banca Centrale Europea

EFSF: European System of Financial Supervision

FMI: Fondo Monetario Internazionale

FED: Federal Reserve

EFSM: European Financial Stabilisation Mechanism

EFSM: European Financial Stability Facility

SSM: Single Supervisory Mechanism

EBA: European Banking Union

EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority

ESMA: European Securities and Markets Authority

EMU: European Monetary Union

SRM: Single Resolution Mechanism

TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TUE: Trattato sull'Unione Europea