

#### Rivista giuridica on-line - ISSiRFA - CNR

#### MATTEO DI SIMONE

## L'integrazione del meccanismo europea di stabilità e del Trattato sul Fiscal Cmpact nell'ordinamento dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Introduzione: la disciplina dell'Unione economica e monetaria di fronte alla crisi 2. Gli effetti giuridici della crisi: la governance economica europea come entità "ibrida" tra diritto dell'Unione e diritto internazionale 3. Il diritto della crisi nella prospettiva eurounitaria 4. (Segue): la proposta di regolamento che istituisce il Fondo monetario europeo 5. (Segue): la proposta di direttiva sull'incorporazione del Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione 6. Considerazioni conclusive

#### 1. Introduzione: la disciplina dell'Unione economica e monetaria di fronte alla crisi.

La crisi economico-finanziaria globale, che ha fatto il suo drammatico ingresso in Europa nell'autunno del 2009, ha avuto ripercussioni non solo sulla sfera economico-finanziaria, ma anche su quella politica, giuridica e istituzionale dell'Unione europea<sup>1</sup>, mettendo in risalto i

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sull'impatto della crisi economico-finanziaria sull'Eurozona la letteratura è sterminata. Tra i numerosi contributi sul tema: E. Mostacci, Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla, in Dir. pubbl. comp. eur., 2009, 305 ss.; Id., La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico, in Pol. dir., 4, 2013, 481 ss.; G. Peroni, Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche, in Dir. un. eur., 4, 2011, 971 ss.; F. Donati, Crisi dell'euro, governance economica e democrazia dell'Unione europea, in Dir. un. eur., 2, 2013, 337 ss.; E. Di Salvatore, Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato membro, in Id., L'Europa e noi, Giulianova, Galaad, 401 ss.; AA. VV., La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, Giappichelli, 2013; AA. VV., L'Unione europea in crisi, a cura di L. Torchia, Milano, Giuffrè, 2017; G. Napolitano, La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea, in Id. (a cura di), Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali, Bologna il Mulino, 2012; E. Chiti, Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione istituzionale dell'Unione, in Giorn. dir. amm., 7, 2012, 783 ss.; M. P., Chiti, La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1, 2013, 3 ss.; G. Grasso, Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione, Napoli, Editoriali Scientifica, 2012; S. Mangiameli, Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico. Relazione al XXVIII Convegno annuale AIC, disponibile su http://www.rivistaaic.it, 4, 2013, 18 ottobre 2013; G. Pitruzzella, Chi governa la finanza pubblica in Europa? in Quaderni cost., 1, 2012, 9 ss.; G. L. Tosato, L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, in Il Fiscal Compact, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012; A. Viterbo e R. Cisotta, La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea, in Dir. un. eur., 4, 2010, 961 ss.; Id., La crisi del debito sovrano e gli



limiti e le criticità dell'Unione economica e monetaria così come concepita nel Trattato di Maastricht<sup>2</sup>. La situazione di emergenza permanente, innescatasi con lo scoppio della prima crisi greca, ha di fatto posto le basi per l'adozione di una serie di misure e strumenti dalla natura giuridica più disparata con l'obiettivo di superare i difetti genetici di tale complesso pormativo.

L'impatto di quella che viene considerata la più grave crisi dai tempi della Seconda Guerra Mondiale<sup>3</sup> è stato particolarmente traumatico nell'Eurozona, dove la spirale recessiva, contagiando i debiti sovrani<sup>4</sup>, ha condotto sull'orlo del *default* i Paesi più esposti e

interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, in Dir. un. eur., 2, 2012, 323 ss.; AA. VV., Europe and the financial crisis, a cura di P. Della Posta, L. S. Talani, London, Pallgrave Macmillan, 2011; J. E. Stiglitz, L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa, trad. it. a cura di D. Cavallina, Torino, Einaudi, 2017; K. Tuori e K. Tuori, The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; H. Overbeek, Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration, in The International Spectator, 2012, 39 ss.; M. Ruffert, The European Debt Crisis and European Union Law, in CMLRev., 48, 2011, 1777 ss.

<sup>2</sup> I Trattati successivi non hanno mai modificato nella sostanza l'originaria fisionomia dell'UEM introdotta nel 1992. Tale disciplina è stata integralmente riconfermata dallo stesso Trattato di Lisbona, che ha apportato modifiche solo marginali, di carattere procedurale e perlopiù riferibile alla sola Eurozona: l'aggiunta di un quarto capo al Titolo VIII appositamente dedicato ai Paesi la cui moneta è l'euro (artt. 136-138 TFUE), con cui è stata formalizzata la costituzione dell'Eurogruppo – disciplinato dal Protocollo (n. 14) – e delineata una speciale procedura di cooperazione tesa a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri dell'area euro; nell'ambito della sorveglianza multilaterale, è stato introdotto il potere della Commissione di rivolgere avvertimenti agli Stati membri anche prima dell'intervento del Consiglio (art. 121, par. 4, TFUE); relativamente alla procedura per disavanzi pubblici eccessivi, si è invece proceduto a rafforzare il ruolo d'impulso della Commissione ai fini dell'attivazione della stessa, laddove si stabilisce che il Consiglio delibera sull'esistenza di un deficit eccessivo non più su raccomandazione ma su proposta della Commissione, e che l'adozione di raccomandazioni da parte del Consiglio avvenga su raccomandazione di quest'ultima e senza indebito ritardo (art. 126, par. 7, TFUE).

<sup>3</sup> International Monetary Fund, World economic outlook: crisis and recovery, aprile 2009, 76.

<sup>4</sup> G. Pitruzzella, Chi governa la finanza pubblica in Europa? cit., 9: «nell'ultima crisi c'è stata, come in altre crisi e recessioni del passato, una sequenza ben precisa: esplosione delle bolle degli attivi, crollo del sistema bancario, presa di coscienza di un indebitamento eccessivo dell'economia, trasferimento di una parte dei debiti privati delle banche e del sistema finanziario dei bilanci degli Stati [...] Anche gli Stati europei hanno dovuto impiegare ingenti quantità di risorse per evitare i costi sociali dei fallimenti bancari a catena e della contrazione dell'attività economica che sarebbe stata ben più forte in assenza di interventi». Sulle dinamiche della recente crisi economico-finanziaria, P. Krugman, Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008, trad. it. a cura di N. Regazzoni e R. Merlini, Milano, Garzanti, 2009; J. E. Stiglitz, Bancarotta. L'economia globale in caduta libera, trad. it. a cura di D. Cavallini, Torino, Feltrinelli, 2010; F. Marconi, Le origini e la diffusione della crisi finanziaria: evidente teoriche ed empiriche, A. Crescenzi, Propagazione ed effetti della crisi finanziaria sull'economia reale, entrambi in La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili, a cura di A. Crescenzi, Roma, Luiss University Press, 2010 23 ss; G. Sapelli, La crisi economica mondiale. Dieci considerazioni, Torino, Bollati Boringhieri, 2008; R. A. Posner, A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent Into Depression, Cambridge, Harvard University Press, 2009; G. Di Gaspare, Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere



strutturalmente più deboli, gettando così un'ombra sull'asserita irreversibilità della moneta unica. Sebbene un notevole peggioramento delle finanze pubbliche andava senz'altro registrandosi anche nei principali Stati extraeuropei<sup>5</sup>, le specificità giuridiche e istituzionali della zona euro hanno reso problematica la messa a punto di strumenti idonei a contrastare in maniera tempestiva ed efficace gli effetti nefasti della crisi in atto. Come è noto, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, mentre la politica monetaria e di cambio sono state attratte nella sfera comunitaria attraverso un processo di "federalizzazione"<sup>6</sup>, le politiche economiche hanno invece scontato un approccio diverso, di tipo minimalista e regolamentare<sup>7</sup>: se, da un lato, il trasferimento delle competenze in materia di politica economica e di cambio cui gli Stati membri hanno permanentemente acconsentito ha avuto come contropartita l'istituzionalizzazione di un governo (tecnico) sovranazionale della moneta deputato al mantenimento incondizionato della stabilità dei prezzi, dall'altro, le limitazioni di sovranità nell'ambito delle politiche economiche - giustificate in quanto «questione di interesse comune» (art. 121, par. 1, TFUE) - non sono state accompagnate da una speculare predisposizione di strumenti di governo dell'economia a livello dell'Unione, ma dall'introduzione di un complesso di obblighi e divieti – garantiti perlopiù da meccanismi soft di coordinamento sovranazionale - volti ad impedire agli Stati membri la conduzione di politiche di bilancio indisciplinate, in ossequio all'imperativo della crescita sostenibile e non inflazionistica, portato di quel più ampio principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza<sup>8</sup> immanente nel diritto primario<sup>9</sup>. Il quadro normativo eurounitario

finanziario e crisi sistemiche, Padova, Cedam, 2011, 157 ss.; W. Streeck, Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico, trad. it. a cura di B. Anceschi, Milano, Feltrinelli, 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cfr. J. Attali, Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico, Roma, Fazi, 2010, 83 ss. Per uno sguardo complessivo sulle dinamiche extraeuropee della crisi economico-finanziaria, P. Krugman, Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008, cit., 37 ss; P. Biraschi, La risposta di politica economica della comunità internazionale alla crisi, in La crisi mondiale, cit., 143 ss.; B. S. Bernanke, La Federal Reserve e la crisi finanziaria. Quattro lezioni, trad. it., Milano, Il Saggiatore, 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Sul concetto di federazione monetaria e federazione parziale, cfr. N. Ronzitti, Il governo della moneta europea, in Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti, II, Milano, Giuffrè, 1999, 381; F. Merusi, Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa, in Dir. un. eur., 1-2, 1997, 89 ss.; A. Predieri, Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari, Torino, Giappichelli, 341, che parla di «subsistema federale in un sistema non federale».

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Si veda ampiamente S. Cafaro, Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea, Milano, Giuffrè, 2001, 9 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Divenuto più enfaticamente "economia sociale di mercato" con il Trattato di Lisbona.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Sul punto, l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha contrassegnato una svolta costituzionale senza precedenti, perché il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza è divenuto valore a sé, dover essere della politica economica comunitaria, e, di conseguenza, delle singole politiche economiche nazionali, che non possono essere condotte difformemente da esso. In questo senso, il sistema di Maastricht non può essere visto come la naturale continuazione del cammino fino ad allora percorso, ma piuttosto come momento di cesura nel divenire del processo d'integrazione: sebbene anche nell'ordinamento CEE tale principio trovasse già cittadinanza per ovvi motivi – senza mai essere esplicitamente menzionato nelle disposizioni di diritto primario – qui non rilevava come

#### Italian Papers On Federalism



vigente allo scoppio della crisi era insomma limitato alla mera disciplina di bilancio garantita da soli meccanismi di preallarme, nella convinzione che ciò sarebbe stato di per sé sufficiente ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine<sup>10</sup>; di conseguenza, non

valore a sé, ma piuttosto come strumento - per quanto essenziale - funzionale all'instaurazione del mercato unico e al perseguimento degli obiettivi generali individuati dal Trattato di Roma. Su questi temi, segnatamente, S. Giubboni, Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea, Bologna, il Mulino, 2003; cfr. anche F. Losurdo, Lo Stato sociale condizionato, Torino, Giappichelli, 2016, 15 ss.; M. Benvenuti, Ancora su diritto europeo e (smantellamento dello) Stato sociale: un accostamento par inadvertance? in Nomos. Le attualità del diritto, 1, 2013; Id., Democrazia e potere economico. Relazione per il XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Modena, 10-11 novembre 2017, 15 ss.; L. Paggi, Europeismo. "Ideologia politica funzione degli scambi" o utopia consolatoria? e A. Cantaro, Ascesa e declino dell'eccezionalismo, entrambi in Cultura giuridica e diritto vivente. Special Issue (2105): Quo Vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo, a cura di A. Cantaro, Urbino, 2015, 45 ss.; O. Chessa, La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio, Napoli, Jovene, 2016, 223 ss.; G. Di Gaspare, Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali, Padova, Cedam, 2003, 109. Quest'ultimo parla di passaggio da un'iniziale posizione «agnostica» della Costituzione economica europea, compatibile tanto con un modello democratico-liberale quanto con uno democratico-sociale, ad un modello di esplicita matrice neoliberale. In altri termini, la disciplina dell'UEM, che ha proceduto per la prima volta nella storia del processo d'integrazione ad una regolazione "diretta" delle politiche economiche nazionali, ha comportato la costituzionalizzazione di una precisa teoria economica, da cui ne è conseguita una graduale neutralizzazione dell'indirizzo politico-finanziario all'interno dell'Unione europea. In termini simili, G. Maestro Buelga, La constitución social europea en la crisis, in Quo vadis Europa? cit., 144, che parla di avvenuta costituzionalizzazione della teoria monetarista nei Trattati europei; L. Bordogna, Unione monetaria e relazioni industriali in Europa, in Stato e mercato, 1996, 467 ss., ravvisa, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, «il definitivo passaggio - per un periodo di tempo la cui durata non è dato prevedere, ma presumibilmente non breve - verso un regime di politica macroeconomica, decisamente nonkeynesiano, con effetti di grande portata sui sistemi consolidati di regolazione economica e sociale in molti paesi europei, e sulle relazioni industriali in particolare». Secondo F. Papadia e C. Santini, La Banca centrale europea. L'istituzione che governa l'euro, Bologna, il Mulino, 1998, 32, invece, «l'assetto della Banca centrale europea è, così, coerente con una sintesi tra le posizioni keynesiane, che sottolineano la necessità della discrezionalità, e quelle monetariste che, invece, privilegiano le regole». Invece, per la neutralità della Costituzione europea rispetto ai diversi modelli economici e sociali, si veda ampiamente C. Kaupa, The Pluralist Character of the European Economic Constitution, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2016, secondo cui i Trattati europei, che non compiono uno scelta definitiva in favore di una specifica posizione ideologica di fondo, disegnano un quadro pluralista entro cui è possibile attuare una molteplicità di progetti socio-economici, spesso oscurato da narrazioni storiche, politiche ed

<sup>10</sup> G. Pitruzzella, Chi governa la finanza pubblica in Europa?, cit., 20 ss., rileva diversi profili problematici del quadro eurounitario vigente allo scoppio della crisi: in primo luogo, la disciplina del Patto di stabilità e crescita ignorava alcuni indicatori macroeconomici, quali bolle nel mercato creditizio e il saldo delle partite correnti. In questo modo la crisi finanziaria ha coinvolto Paesi che avevano avuto tassi di crescita anche elevati negli anni precedenti, e che, sulla base delle regole vigenti, mostravano condizioni finanziarie non preoccupanti; in secondo luogo, le carenze della regolamentazione e del controllo pubblico sul sistema finanziario privato, a cui ha fatto seguito un'imponente mole di salvataggi pubblici di istituti di credito in crisi; in terzo luogo, l'assenza di mezzi idonei ad impedire l'adozione di politiche "procicliche" nelle fasi di crescita economica e a favorire invece quelle



erano contemplati strumenti emergenziali di ultima istanza da attivare in caso di crisi sistemiche<sup>11</sup>, da cui l'Unione sembrava considerarsi ontologicamente immune<sup>12</sup>.

Di fronte ad una recessione divampante, che rischiava di mettere a repentaglio la sopravvivenza stessa della moneta unica, l'urgenza di adottare le necessarie misure, indispensabili per la stabilizzazione dell'Eurozona, trovava pertanto un importante ostacolo giuridico non solo nella particolare architettura asimmetrica dell'UEM<sup>13</sup>, basata sulla formale separazione tra politica monetaria unica – definitivamente attratta tra le competenze esclusive dell'Unione e affidata alla BCE – e politica economica e di bilancio – ancora nella titolarità degli Stati membri seppure nei limiti di quella competenza sui generis<sup>14</sup> esercitata dall'Unione

"anticicliche" nelle fasi di recessione. In questo modo, quando il ciclo è positivo non vi sono strumenti volti a ridurre il deficit pubblico, e, specularmente, quando è negativo, le stesse regole del PSC impediscono l'adozione di politiche volte a promuovere la crescita. Cfr. G. Peroni, Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro, cit., 983 ss.; F. Donati, Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea, cit., 350 ss.; M. P., Chiti, La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni, cit., 3 ss.; M. L. Tufano e S. Pugliese, Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM? in Dir. un. eur., 2, 2014, 318 ss.; E. Di Salvatore, Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato membro, cit., 417 ss.; S. Micossi, Unholy Compromise in the Eurozone and How to Right it, CEPS Policy Briefs No. 277, 16 luglio 2012, disponibile su http://www.ceps.eu.

L'unico strumento di questo tipo sembra potersi rinvenire all'art. 122, par. 2, TFUE, per cui «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato». Tuttavia, il dato che la fattispecie in questione si riferisca a situazioni singole e temporanee non limitate ai soli membri dell'Eurozona induce a ritenere che essa non sia stata concepita per far fronte a crisi sistemiche. A ciò si aggiungano l'esiguità del bilancio dell'Unione e le altre regole di sana gestione dell'UEM, che, basate sull'autosufficienza dei meccanismi di preallarme nella prevenzione dell'insostenibilità delle finanze pubbliche, sembrano denotare una certa avversione ideologica per la concessione di assistenza finanziaria.

<sup>12</sup> F. Losurdo, Lo Stato sociale condizionato, cit., 42.

<sup>13</sup> Cfr. G. Cama e G. Giraudi, Le politiche macroeconomiche, in L'Unione Europea. Le politiche pubbliche, a cura di S. Fabbrini e F. Morata, Bari, Laterza, 2002, 53 ss.

<sup>14</sup> R. Basso, La politica economica e monetaria, in L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2008, III, 343. Secondo L. Azzena, Il sistema delle competenze dell'Unione europea, in http://www.astridonline.it, 20, il ruolo dell'Unione nell'ambito delle politiche economiche e occupazionali integra delle «competenze concorrenti atipiche». P. Colasante, Il riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri, in Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona, a cura di G. Marazzita, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 77, ritiene invece che nonostante l'esistenza di specifiche disposizioni regolatrici dell'intervento europeo su tali materie indurrebbe a far ritenere che esse costituiscano ulteriori tipi di competenza, deve applicarsi la regola generale – ricavabile dall'art. 4, par. 1, TFUE – per cui, ogniqualvolta i Trattati attribuiscono competenze in capo all'Unione, queste vanno considerate come concorrenti se non diversamente disposto. Sull'assetto delle competenze europee, cfr. R. Schütze, Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis, in European Law Review, 2008, 709 ss.; S. Mangiameli, La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri, in L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze, cit., II, 1 ss.; R. Baratta, Le



per mezzo del meccanismo di sorveglianza multilaterale e della procedura per disavanzi pubblici eccessivi – ma anche e soprattutto nei vincoli e principi che delineano complessivamente la fisionomia della Costituzione finanziaria europea, in particolare: l'art. 123, par. 1, TFUE, che vieta tanto alla BCE quanto alle banche centrali nazionali di concedere scoperti di conto o qualsiasi forma di agevolazione creditizia a istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nonché alle amministrazioni pubbliche degli Stati ad ogni livello; l'art. 124 TFUE, per cui è vietata qualsiasi misura volta ad offrire a tali soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie; il divieto di solidarietà finanziaria posto dalla "clausola di non salvataggio"<sup>15</sup> di cui all'art. 125, par. 1, TFUE, in base alla quale l'Unione e gli Stati membri non rispondono né si fanno carico degli impegni assunti da uno Stato membro.

In estrema sintesi, il sistema delineato dai Trattati istitutivi, per cui gli Stati membri rifinanziano il proprio debito sulla base di una valutazione di affidabilità e meritevolezza effettuata dai mercati finanziari, accedendo al credito alle stesse condizioni degli operatori privati, poggia sull'assunto fideistico – sconfessato dalla crisi globale – per cui l'intrinseca razionalità dei mercati finanziari<sup>16</sup>, volano di responsabilizzazione degli Stati membri nella conduzione delle rispettive politiche di bilancio, avrebbe evitato sul nascere situazioni di insostenibilità delle finanze pubbliche. Pertanto, a siffatta filosofia di fondo è corrisposto – sul piano giuridico – non soltanto un assetto istituzionale asimmetrico fondato sulla formale separazione tra politica economica e monetaria, ma anche e soprattutto una normativizzazione dell'indirizzo politico<sup>17</sup> in ambito monetario e finanziario compiuta una volta per tutte dalle disposizioni di diritto primario, che, sgomberando il campo da qualsiasi scelta non già

competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità, in Dir. un. eur., 3, 2010, 517 ss; F. Pizzetti e G. Tiberi, Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà, in Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, il Mulino, 2008, 133 ss.; A. D'Atena, Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali, Giappichelli, Torino, 2007, 43 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> In generale sul principio del no bailout, M. L. Tufano, Il principio del no bailout nel diritto comunitario, in *Dir. un. eur.*, 2002, 505 ss. Sugli svolgimenti di tale clausola alla prova della crisi economico-finanziaria, si vedano Id., Commento art. 125, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Milano, Giuffrè, 2014, 1324 ss.; J.-V. De Louis, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in CMLRev, 47, 2010, 971 ss.; T. Middleton, *Not bailing out ... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, in A Man for All Treaties. Liber Amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris, a cura di J.-P. Jacqué, Bruxelles, Bruylant, 2012, 421 ss.

<sup>16</sup> Cfr. J. V. Louis, Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne, in La solidarité dans l'Union européenne. Eléments constitionnels et matéeriels, diretto da C. Boutayeb, Paris, Dalloz, 2011, 107 ss.; O. Chessa, La Costituzione della moneta, cit., 442 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> G. Ferrara, L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia. Relazione al Convegno Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana, Padova, 19-21 giugno 2003, disponibile su http://www.rivistaaic.it, 10. L'autore individua il fenomeno della normativizzazione alla base dei processi di neutralizzazione e spoliticizzazione delle scelte politiche nell'area europea. Ciò caratterizza non solo l'originale fattura delle istituzioni europee, ma la stessa essenza della forma di Stato dell'Unione, che l'autore definisce «forma-UE». Cfr. anche C. Amirante, Dalla forma Stato alla forma mercato, Torino, Giappichelli, 2008, 68 ss.



tipizzata a monte, vincola la discrezionalità politica verso orientamenti determinabili a priori: in questo modo, le scelte politiche compiute dalla BCE<sup>18</sup> in materia di politica monetaria sono necessariamente agganciate all'imperativo del mantenimento della stabilità dei prezzi, mentre gli Stati membri, privati della leva monetaria e di cambio, conducono le loro politiche economiche entro le regole dell'UEM, che, sulla base del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, non consentono, almeno entro certi limiti, la conduzione di politiche di *deficit spending*. La puntualità dei vincoli stabiliti nel diritto dei Trattati ha perciò impedito non solo quella discrezionalità politica in grado di fornire pronte risposte alla spirale recessiva in atto, ma anche quella flessibilità giuridica necessaria ad istituire, nella cornice giuridica e istituzionale vigente, gli strumenti idonei a tale scopo.

# 2. Gli effetti giuridici della crisi: la governance economica europea come entità "ibrida" tra diritto dell'Unione e diritto internazionale.

L'inesistenza, entro l'arsenale eurounitario, di strumenti di risoluzione della crisi dei debiti sovrani, nonché la rilevata inidoneità dei meccanismi di coordinamento "negativo"<sup>19</sup> ad impedire l'indisciplina fiscale degli Stati membri hanno pertanto costituito il presupposto materiale per l'avvio di un incisivo processo di riforma della governance economica dell'Unione. Le criticità della disciplina dell'UEM, poc'anzi brevemente esaminate, hanno fatto sì che tale obiettivo venisse perseguito lungo due direzioni complementari: era necessario procedere all'istituzione di meccanismi di assistenza finanziaria per soccorrere – sotto stretta condizionalità – gli Stati membri della zona euro che rischiavano il default sovrano, e, contemporaneamente, consolidare la disciplina del coordinamento delle politiche economiche e irrigidire i vincoli ai processi di bilancio – anche attraverso il rafforzamento della titolarità nazionale delle regole – in modo da rendere pressoché impossibile l'indisciplina fiscale<sup>20</sup>.

Il primo profilo di intervento è stato senza dubbio quello più problematico, poiché la concessione di misure di sostegno finanziario a favore degli Stati membri, unici responsabili dei propri impegni di spesa, sembrava essere in contrasto con la clausola di non salvataggio, che, almeno secondo un'interpretazione rigoristica, avrebbe vietato in termini assoluti la

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Sulla BCE come organo di indirizzo politico, che compie «scelte politiche con atti amministrativi», si vedano ampiamente A. Predieri, L'Unione economica e monetaria, in AA. VV., La costituzione europea (atti del XIV Convegno annuale AIC, Perugia, 7-8-9- ottobre 1999), Padova, Cedam, 2000, 131 ss., Id., Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari, cit., 1998, 247 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> C. Pesce, Commento all'art. 120 TFUE, in Trattati dell'Unione europea, cit., 1297. Gli strumenti approntati dal diritto dell'Unione con cui si realizza il coordinamento delle politiche economiche costituiscono perlopiù obblighi di non facere posti in capo agli Stati membri.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Tale strategia di riforma si evince per la prima volta nella relazione finale della *task force* istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010 per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione – poi recepita e approvata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre dello stesso anno – sulla scorta della dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 25 marzo 2010.



concessione di qualsiasi misura di sostegno<sup>21</sup>. Il superamento di siffatto ostacolo normativo è avvenuto per gradi<sup>22</sup>]: in un primo momento, di fronte al rischio default della Grecia<sup>23</sup>, sono state approntate soluzioni istituzionali ad hoc, all'infuori della cornice giuridica dell'Unione, mediante la concessione di prestiti bilaterali coordinati sulla base di accordi intergovernativi siglati tra lo Stato ellenico e i partner europei<sup>24</sup>], nell'idea per cui se la disciplina dei Trattati non consentiva aiuti obbligatori dall'Unione, allo stesso tempo non impediva iniziative volontarie da parte dei singoli Stati membri<sup>25</sup>; in un secondo momento, di fronte al contagio di altri Paesi dell'Eurozona e nella minaccia sempre più incombente di una crisi sistemica, è stato istituito, entro la cornice giuridica dell'Unione e sulla base dell'art. 122, par. 2, TFUE<sup>26</sup>,

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> In tal senso M. Ruffert, The European Debt Crisis and the European Union Law, cit., 1785 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> G. L. Tosato, L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro, in Riv. dir. int., 3, 2012, 686.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Sulla crisi greca, AA. VV., The Politics of Extreme Austerity. Greece in the Eurozone Crisis, a cura di G. Karyotis, R. Gerodimos, London, Palgrave Macmillan, 2015; A. Verde, The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences, in Europe and the Financial Crisis, cit., 143 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Siffatta strategia fu delineata per la prima volta nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 25 marzo 2010 ed è stata adottata con la Dichiarazione dell'Eurogruppo sul sostegno alla Grecia del 5 maggio 2010 e con la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 7 maggio 2010.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Tale ricostruzione è stata avallata dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 12 maggio 2010, Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, COM(2010) 250 definitivo, 10, laddove si legge che «i prestiti agli Stati membri dell'area dell'euro, a differenza dell'assunzione dei loro debiti, non contravvengono all'articolo 125 del TFUE».

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Se si esclude la fattispecie tipica della calamità naturale, l'art. 122, par. 2, TFUE non fornisce una definizione qualitativa delle altre circostanze eccezionali idonee alla concessione dell'assistenza finanziaria da parte dell'Unione, ma si limita soltanto a precisare che tali circostanze non debbano essere state determinate da una condotta posta in essere dallo Stato in difficoltà, rimettendo alla discrezionalità del Consiglio l'apprezzamento della situazione concreta. Alla luce di ciò, l'idea diffusa per cui la principale causa del deterioramento del debito greco fosse da ricondurre alla condotta del Governo, che aveva fraudolentemente occultato il reale stato dell'economia, ha fatto sorgere perplessità sull'agganciamento del MESF a tale base giuridica; la concessione di assistenza finanziaria ad uno Stato responsabile della propria insolvenza avrebbe in sostanza forzato la ratio di questa disposizione, e, di conseguenza, eluso il principio del no bailout, incoraggiando fenomeni di moral hazard. A ben vedere, se da un lato è indubbio che vi siano state delle responsabilità da parte dello Stato greco, allo stesso tempo non si può negare come il fenomeno della speculazione finanziaria, oltre ad aver avuto un ruolo determinante nel drastico aggravamento della sua situazione debitoria, rappresentava un problema non più efficacemente arginabile a livello nazionale, che rischiava di pregiudicare anche le economie degli altri Stati membri dell'Eurozona. Inoltre, sebbene il MESF sia stato istituito alla luce della crisi greca, la sua disciplina – rivolta a salvaguardare la stabilità dell'area euro nel suo complesso – era generale, estesa cioè ad ogni Stato membro dell'Unione che si venisse a trovare incolpevolmente in difficoltà, attuale o potenziale. La Grecia non ha peraltro ricevuto aiuti dal MESF prima del 2015, mentre tale meccanismo è stato prontamente attivato pochi mesi dopo la sua entrata in vigore per l'Irlanda e per il Portogallo, Paesi che alla vigilia della crisi economico-finanziaria non presentavano squilibri macroeconomici significativi, e per i quali non potevano pertanto valere le stesse perplessità manifestate in riferimento al caso greco, come si evince nei considerando delle due decisioni di esecuzione del Consiglio (UE) n. 77/2010 del 7 dicembre 2010 e la n. 344/2011 del 30 maggio 2011 relative rispettivamente alla



il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)<sup>27</sup>, primo strumento di assistenza finanziaria multilaterale espressione del principio della solidarietà condizionata; successivamente, per ovviare ai limiti operativi di quest'ultimo<sup>28</sup>, si è tornati a percorrere la via intergovernativa con l'istituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)<sup>29</sup>, una *société anonyme* con sede a Lussemburgo in grado di veicolare risorse per un totale di 440 miliardi di euro; di fronte alle debolezze manifestate anche da quest'ultimo strumento<sup>30</sup>, la

concessione di assistenza finanziaria all'Irlanda e al Portogallo. Pertanto, ad avviso di chi scrive, il regolamento istitutivo del MESF riconduce condivisibilmente la crisi economico-finanziaria nell'alveo delle circostanze eccezionali idonee a porre uno Stato membro in quelle gravi difficoltà legittimanti la concessione di assistenza finanziaria secondo la previsione dell'art. 122, par. 2, TFUE, fornendo una sorta di interpretazione analogica del suddetto articolo quale deroga legittima alla generale clausola di non salvataggio sulla base del principio di solidarietà. A tal proposito, secondo M. Lo Bue, La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione, in Quaderni cost., 1, 2011, 176-177, non intervenire in aiuto della Grecia sulla base di un'interpretazione rigoristica della clausola di non salvataggio avrebbe non solo rappresentato una violazione del Preambolo del Trattato di Lisbona e del principio di solidarietà in favore delle regioni dell'Unione meno favorite, ma altresì comportato un'antinomia con l'art. 122 TFUE, che consente appunto la concessione di assistenza finanziaria al verificarsi di determinati presupposti. Analogamente, secondo G. L. Tosato, Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati? disponibile su http://www.affarinternazionali.it, 21 maggio 2010, muovendo da un'interpretazione sistematica della clausola di non salvataggio che tiene conto della fattispecie di cui all'art. 122, par. 2, TFUE nonché del principio di solidarietà enunciato nel Preambolo e all'art. 3 TUE, l'art. 125 TFUE non arriverebbe a vietare in assoluto qualsiasi forma di sostegno finanziario, ma si limiterebbe a stabilire che i debiti contratti da uno Stato membro non si estendono all'Unione o ad altro Stato membro.

<sup>27</sup> Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

<sup>28</sup> Il principale problema del MESF era la sua ridotta capacità di prestito, che, essendo limitata al margine disponibile delle risorse proprie dell'Unione, ammontava a circa 60 miliardi di euro, cifra insufficiente in relazione alle proporzioni della crisi economico-finanziaria in atto.

<sup>29</sup> La volontà di istituire il FESF emerge per la prima volta nella decisione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri della zona euro riuniti in sede di Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010, in cui figura l'impegno degli Stati dell'Eurozona a «fornire assistenza con una società veicolo garantita prorata dagli Stati membri partecipanti in modo coordinato e che scadrà in capo a tre anni», e nella decisione dei Rappresentati dei Governi dei 27 Stati membri dell'UE presa in quella stessa sede, in cui si legge, a complemento della prima decisione, che «i 27 Stati membri convengono di autorizzare la Commissione a ricevere un incarico dagli Stati membri della zona euro in tale contesto»; infine, contestualmente alla dichiarazione dell'Eurogruppo del 7 giugno 2010, il FESF viene ufficialmente istituito. Alla sua costituzione esso aveva come unico socio il Granducato di Lussemburgo, mentre gli altri Stati dell'Eurozona, impegnatisi a sottoscriverne il capitale, sono subito dopo diventati azionisti con la controfirma del *Framework Agreement* stipulato tra questi e il FESF.

<sup>30</sup> In primo luogo, la perfetta coincidenza tra azionisti e Stati membri, e, dunque, tra questi ultimi e i garanti delle obbligazioni emesse; in secondo luogo, il fatto che i *bond* collocati sul mercato fossero sottoposti al giudizio delle agenzie di *rating* implicava la possibilità di un declassamento del punteggio della società lussemburghese; in terzo luogo, il fatto che gli strumenti finanziari emessi fossero garantiti pro-quota dagli Stati membri dell'Eurozona comportava che ad un abbassamento del *rating* di uno degli azionisti corrispondesse una contrazione della capacità di prestito del FESF. Cfr. G. Napolitano, *Il* Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione, in Giorn. dir. amm., 5, 2012,



necessità di istituire un fondo salva-Stati permanente sostitutivo dei precedenti, che potesse rassicurare i mercati finanziari circa l'esistenza di un solido quadro istituzionale idoneo a garantire la stabilità dell'Eurozona a lungo termine, ha portato infine alla creazione, sempre per via intergovernativa, del Meccanismo europeo di stabilità (MES). Sebbene si tratti di un'istituzione finanziaria internazionale<sup>31</sup> sorta da un trattato stipulato in forma solenne dagli Stati membri dell'Eurozona all'esterno dell'ordinamento dell'Unione, l'iter che ha portato alla sua istituzione ha preso piede da una previa revisione del TFUE, avvenuta attraverso una decisione del Consiglio europeo<sup>32</sup>, che, sulla base della procedura di revisione semplificata, ha modificato l'art. 136 TFUE aggiungendovi un terzo paragrafo, a norma del quale «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a rigorosa condizionalità». La modifica è alquanto singolare, poiché se in virtù del principio di attribuzione gli Stati membri hanno la competenza su tutto ciò che non è attribuito all'Unione in base ai Trattati istitutivi, vien da sé che la materia dell'assistenza finanziaria, non avendo chiari riferimenti normativi nell'ambito del diritto primario, non poteva che essere già di competenza degli Stati membri. Evidentemente, sotto i colpi dell'emergenza e di fronte ad un quadro normativo nebuloso e reso anacronistico dalla crisi dei debiti sovrani, la ratio di tale modifica doveva essere quella di creare una limitata eccezione - adeguatamente circoscritta dal principio di stretta condizionalità e dall'obiettivo esclusivo di salvaguardare la stabilità dell'Eurozona - al principio del no bailout<sup>33</sup>. Con la sentenza Pringle<sup>34</sup>, la Corte di giustizia, pronunciandosi a favore della legittimità del MES<sup>35</sup>, ha però fornito una

<sup>462,</sup> Id., L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore", in Giorn. dir. amm., 10, 2010, 1091-1092, G. Grasso, Il costituzionalismo della crisi, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Art. 1, par. 1, Trattato MES.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> In questo modo è stata riconfermata la centralità del principio del *no bail-out* entro la Costituzione finanziaria europea. Non è un caso che l'implementazione dei meccanismi di assistenza finanziaria sia andata di pari passo con l'irrobustimento della disciplina di bilancio e delle procedure di coordinamento e di sorveglianza macroeconomica. La possibile necessaria revisione dei Trattati istitutivi per «l'istituzione di un quadro per la risoluzione della crisi» è stata paventata per la prima volta nella relazione finale della *task force* istituita dal Consiglio europeo nel marzo del 2010 per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione. Tale strategia è stata poi confermata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre dello stesso anno, alle cui conclusioni si legge che i Capi di Stato e di Governo «invitano il presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio europeo su una modifica limitata del trattato necessaria a tale fine, senza modificare l'articolo 125 del TFUE»

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Corte giust., sent. 27 novembre 2012, causa C-307/2012.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Secondo la Corte, il MES, in quanto meccanismo di finanziamento, non incide sulle competenze dell'Unione né nel settore della politica economica – in cui il ruolo delle istituzioni europee è circoscritto all'adozione di sole misure di coordinamento – né in quello della politica monetaria. In

#### Italian Papers On Federalism



ricostruzione diversa: infatti, attraverso un'articolata interpretazione della clausola di non salvataggio effettuata senza tener conto dell'art. 136 TFUE<sup>36</sup>, il ragionamento svolto, pur

merito a quest'ultimo aspetto, partendo dal presupposto che i Trattati istitutivi non forniscono alcuna definizione di politica monetaria, ma si limitano piuttosto ad individuarne l'obiettivo precipuo nel mantenimento della stabilità dei prezzi, la Corte chiarisce che per stabilire se una determinata misura rientri nel settore della politica economica o in quello della politica monetaria è necessario esaminare gli obiettivi che essa persegue. In quest'ottica, lo scopo del MES, che è quello di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso, si distingue chiaramente dall'obiettivo del mantenimento della stabilità dei prezzi; ne consegue che esso deve ritenersi a tutti gli effetti uno strumento di politica economica, a prescindere dal fatto che in concreto possa dispiegare effetti indiretti sulla stabilità della moneta. Questa ricostruzione è stata ripresa anche nelle due recenti pronunce Gauweiler (Corte giust., sent. 16 giugno 2015, causa C-62/14) e Weiss (Corte giust., sent. 11 dicembre 2018, causa C493/17). Per un commento alla sentenza Pringle, si vedano E. Chiti, Il Meccanismo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, in Giorn. Dir. amm., 2, 2013, 148 ss.; P. Mengozzi, Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle, in Studi sull'integrazione europea, 1, 2013, 129 ss.; P. Craig, Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology, in MJECL, 1, 2013, 3 ss.; Id., Pringle and the Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance, in EuConst., 9, 2013, 263 ss.

<sup>36</sup> La Corte ricorre ad un'interpretazione sistematica e teleologica della clausola di non salvataggio svolta nei punti 129-147 della pronuncia: prendendo piede dalla lettera della disposizione, il giudice europeo sottolinea innanzitutto che la formula impiegata non vieta di per sé la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria, lettura questa che sarebbe suffragata dalla previsione dell'art. 122, par. 2, TFUE - che, appunto, consente interventi finanziari a favore degli Stati membri in determinate circostanze - e dall'art. 123 TFUE, la cui formulazione, più rigorosa rispetto a quella dell'art. 125 TFUE, conferma indirettamente come il divieto stabilito da quest'ultimo non sia assoluto. Per determinare quali forme di assistenza finanziaria siano compatibili con la clausola di non salvataggio è necessario fare riferimento all'obiettivo perseguito. In questo modo, secondo la Corte, prendendo a riferimento quanto risulta dai lavori preparatori del Trattato di Maastricht, la ratio dell'attuale art. 125 TFUE è quella di garantire che gli Stati membri conducano politiche di bilancio virtuose affinché possa essere realizzato, sul piano sovranazionale, l'obiettivo superiore del mantenimento della stabilità finanziaria dell'UEM. Desumendo pertanto da siffatto quadro complessivo che la concessione di una misura di sostegno è vietata qualora produca l'effetto di disincentivare lo Stato beneficiario a condurre una politica di bilancio virtuosa, la Corte afferma che l'art. 125 TFUE consente di concedere assistenza finanziaria a patto che lo Stato membro rimanga responsabile dei propri impegni di spesa e purché le condizioni a cui essa è subordinata siano tali da stimolarlo all'attuazione di politiche di bilancio non dissolute. In questo solco si inserisce il principio di rigorosa condizionalità cui le misure di sostegno del MES sono sottoposte, direttamente funzionale a garantire il rispetto delle misure adottate dall'Unione nel quadro del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, le quali mirano a loro volta a far sì che questi ultimi perseguano politiche di bilancio sane. All'esito di tale ragionamento, la Corte afferma pertanto che il MES soddisfa le esigenze di finanziamento degli Stati dell'Eurozona in difficoltà conformemente alla clausola di non salvataggio, in quanto, oltre a non farsi garante degli impegni di spesa di cui lo Stato membro resta sempre unico responsabile, è informato dal principio di stretta condizionalità, volto in via mediata a incentivare gli Stati membri alla conduzione di politiche di bilancio sane. In questo modo, il nuovo paragrafo introdotto, oltre a non attribuire agli Stati competenze che già non potessero esercitare prima, non innoverebbe il diritto primario neppure quanto al principio di stretta condizionalità ivi menzionato, poiché la ricostruzione della Corte, asserendo che la clausola di non salvataggio non vieta in senso assoluto misure di sostegno e individuando la ratio storica di quest'ultima nella garanzia a che gli Stati membri conducano politiche



finalizzato ad affermare la piena compatibilità del MES con il principio del *no bailout*, finisce implicitamente per arrivare alla paradossale conclusione che la modifica all'art. 136 TFUE – apportata al preciso scopo di fornire al MES un adeguato fondamento giuridico – sia stata a tutti gli effetti superflua, poiché gli Stati membri erano già competenti, sulla base del previgente quadro eurounitario, ad istituire un meccanismo di finanziamento analogo, non avendo l'Unione una competenza specifica in tal senso; il terzo paragrafo, insomma, non avrebbe sostanzialmente innovato il diritto primario, in quanto ripetitivo di un dato giuridico preesistente<sup>37</sup>. Ad ogni modo, l'art 136, par. 3, TFUE ha conferito una sorta di "autorizzazione" in bianco agli Stati membri dell'Eurozona per l'istituzione di un meccanismo di sostegno alla stabilità, ponendosi di fatto come norma ponte tra l'ordinamento dell'Unione e quello internazionale e aprendo in questo modo la strada ad un'interpretazione restrittiva del ruolo delle istituzioni in materia di assistenza finanziaria<sup>38</sup>.

Anche per quanto riguarda il secondo profilo di intervento – quello relativo al rafforzamento della disciplina di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche – si è presto imboccato il sentiero della cooperazione intergovernativa, malgrado la materia trovasse senz'altro più solidi appigli normativi nel diritto primario. Così, nonostante una prima incisiva modifica degli strumenti vigenti avvenuta entro la cornice giuridica dell'UE con l'adozione del c.d. sixpack<sup>39</sup>, i Capi di Stato e di Governo degli Stati dell'Eurozona,

di bilancio sane, identifica allo stesso tempo la stretta condizionalità come portato di tale principio, l'ingranaggio che, essendo volto a scoraggiare comportamenti di *moral hazard* da parte degli Stati membri, non può che essere naturalmente insito in una clausola approntata proprio a tale scopo.

<sup>37</sup> E. Chiti, *Il Meccanismo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, cit., 152: «la Corte avrebbe potuto risolvere più agevolmente, senza addentrarsi in una sfuggente interpretazione funzionale dell'art. 125, il problema del rapporto tra Mes e clausola di non salvataggio. Ad esempio, avrebbe potuto osservare che l'entrata in vigore del nuovo art. 136/3 TFUE, sul quale il Trattato Mes è fondato, introduce una deroga legittima, sul piano strettamente formale, alla clausola di non salvataggio prevista dall'art. 125 TFUE. Oppure, ancora, avrebbe potuto riprendere l'argomento utilizzato dalla Corte costituzionale tedesca nella sua decisione del settembre 2012, in base alla quale, da un lato, l'art. 125 non esclude forme di assistenza volontaria da parte degli Stati, dall'altro, il nuovo art. 136/3 non sovverte la ratio complessiva della clausola di non salvataggio, introducendo una "liability and trasfer union", ma piuttosto "gives selective authorisation, in a situation wich is sufficiently clearly discernible, for assistance measures for a limited period of time" e soggetta a condizioni rigorose».

<sup>38</sup> L. Gianniti, Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione? in Documenti IAI (Istituto Affari Internazionali) 11 | 02, 18 febbraio 2011, 5.

<sup>39</sup> Si tratta di un pacchetto di proposte presentate dalla Commissione – entrate in vigore sul finire del 2011 – che hanno riformato il PSC al fine di rafforzare la sorveglianza macroeconomica nell'Unione. Esso si compone di cinque regolamenti e una direttiva: 1) direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; 2) regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; 3) regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 4) regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della



nonché di Bulgaria, Danimarca, Polonia e Romania, contestualmente al Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, hanno approvato e sottoscritto il "Patto Euro Plus"<sup>40</sup>. Il nuovo accordo, pur collocandosi al di fuori della cornice giuridica europea, presenta un legame funzionale con l'ordinamento dell'Unione particolarmente intenso, poiché si svolge all'interno dei meccanismi e delle procedure preesistenti delineate da quest'ultimo: gli impegni annuali posti in capo agli Stati membri firmatari sono destinati ad essere integrati nei programmi nazionali di riforma e in quelli di stabilità nel quadro della sorveglianza macroeconomica<sup>41</sup>, sotto il rigoroso controllo della Commissione. In questo senso, il Patto Euro Plus, che ha delineato un nuovo sistema di coordinamento globale esteso pressoché ad ogni ambito delle politiche pubbliche nazionali<sup>42</sup>, può essere visto come una versione più stringente del PSC<sup>43</sup>, tant'è che tra le misure volte al rafforzamento della sostenibilità delle finanze pubbliche figura l'impegno degli Stati firmatari «a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di stabilità e crescita»<sup>44</sup>, ricorrendo a tal fine allo specifico strumento giuridico nazionale «che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)»<sup>45</sup>. Sebbene la colorazione fortemente politica del Patto induca a ritenerlo privo di efficacia vincolante sul piano squisitamente giuridico<sup>46</sup>, tale disposizione è stata il preludio al Trattato sulla stabilità,

sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 5) regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici; 6) regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Accordo recepito all'allegato I delle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 e poi ufficialmente adottato da quest'ultimo il 20 aprile successivo.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo, cit., 14.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> L'accordo impegna gli Stati membri contraenti ad adottare tutte le misure necessarie volte al perseguimento di quattro macro-obiettivi: stimolo alla competitività; stimolo all'occupazione; sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzamento della stabilità finanziaria.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> L. S. Rossi, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in Dir. un. eur., 2, 2012, 297.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, cit., 19.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Ibidem, ivi.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Nonostante l'incidenza su competenze di titolarità nazionale richiederebbe un'azione di recepimento nell'ordinamento interno degli Stati firmatari, il Patto è sprovvisto di disposizioni relative alla sua ratifica. Inoltre, gli impegni in esso contenuti sono innestati entro strumenti soft di coordinamento e sottoposti ad un controllo perlopiù politico esercitato di fatto dai contraenti stessi; allo stesso tempo, la terminologia utilizzata dall'accordo non esprime sottoforma di obblighi gli impegni presi dagli Stati firmatari. Come si è osservato, l'accordo è stata concluso in forma irrituale dai Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona, inclusi Bulgaria, Danimarca, Polonia e Romania a margine del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, ed è stato riprodotto come allegato alle Conclusioni della presidenza. Secondo l'opinione di G. L. Tosato, L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, cit., 17, il Patto – che include un contenuto di tipo programmatico – è riconducibile al novero degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata. Sulla natura politica dell'accordo anche A. Viterbo e R. Cisotta, La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, cit., 2, 2012,



sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria<sup>47</sup>, che ha dato ad essa seguito effettivo. Tale accordo, come ben noto, ha posto in capo agli Stati contraenti l'obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti la regola del "pareggio di bilancio"<sup>48</sup> «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, par. 2, TSCG); in questo modo, quello che con il Patto Euro Plus appariva come un impegno eminentemente politico, con il *Fiscal Compact* si è inequivocabilmente trasformato in un vero e proprio obbligo giuridico sancito da un trattato internazionale stipulato in forma solenne e giustiziabile attraverso un meccanismo giurisdizionale *ad hoc* presieduto dalla Corte di giustizia<sup>49</sup>, investita di tale competenza sulla base della clausola compromissoria prevista all'art. 273 TFUE<sup>50</sup>.

Dal quadro di insieme emerge pertanto come la crisi economico-finanziaria globale, riuscendo ad imporre al diritto «l'imperio del fatto»<sup>51</sup>, abbia innescato un incisivo processo di riforma della consolidata disciplina dell'UEM attraverso modalità atipiche e piuttosto controverse. Se si esclude infatti la limitata modifica dell'art. 136 TFUE, che comunque non ha apportato innovazioni sostanziali alla disciplina di diritto primario, le riforme sono avvenute a Trattati invariati, perlopiù attraverso l'adozione di atti ed accordi frutto della cooperazione intergovernativa; essi, traendo origine dal diritto internazionale pattizio, hanno sensibilmente integrato l'ordinamento dell'Unione "da fuori", con la paradossale conseguenza

secondo cui la finalità precipua del Patto Euro Plus è quella di lanciare un segnale di affidabilità ai mercati, ciò che ha portato ad optare per uno strumento non cogente. Esso costituirebbe un sostanziale tentativo di implementare il coordinamento delle politiche economiche al di là di quanto strettamente obbligatorio in base ai Trattati dell'Unione.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Il Trattato è stato sottoscritto il 2 marzo 2012 dagli Stati membri dell'Unione, con l'eccezione di Regno Unito, Repubblica Ceca e Croazia (che all'entrata in vigore del *Fiscal Compact* non faceva ancora parte dell'UE), al fine di «rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio [...] a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro» (art. 1, par. 1, TSCG).

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Cfr. art. 3, parr. 1, 2, 3, TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Cfr. art. 8, parr. 1, 2, 3, TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> A ben vedere, il conferimento di tale competenza è avvenuto attraverso un'interpretazione estensiva di tale clausola, in quanto, affinché alla Corte di giustizia possa essere affidata per compromesso una controversia insorta tra Stati membri, è necessario che questa sia connessa con l'oggetto dei Trattati. Nel caso di specie, venendo alla Corte attribuito il ruolo di dirimere controversie riguardanti il rispetto di un obbligo sancito non dal diritto primario ma da un accordo internazionale esterno, ne conseguirebbe che un'eventuale controversia insorta tra Stati membri non potrebbe dirsi, almeno sul piano formale, collegata all'oggetto dei Trattati. Evidentemente è stato fatto valere un criterio sostanziale, per cui essendo le regole del *Fiscal Compact* direttamente collegate al quadro di sorveglianza economica dell'Unione, una controversia insorta tra Stati membri sull'applicazione della regola del pareggio di bilancio risulterebbe connessa con l'oggetto dei Trattati, malgrado l'appartenenza ad un altro ordinamento.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> E. Mostacci, La sindorme di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico, cit., 541.



che, attualmente, una parte cospicua e fondamentale della disciplina relativa all'Eurozona trova la propria fonte di legittimazione entro un orizzonte normativo diverso da quello eurounitario. A ben vedere, la nuova governance macroeconomica costituisce una sorta di struttura ibrida tra livello sovranazionale e livello internazionale, e questo non soltanto da un punto di vista meramente normativo, ma anche istituzionale, perché gli strumenti di risposta alla crisi hanno creato nuovi organi che in misura differente partecipano ai processi decisionali in maniera più o meno intensa: il MES ha dato vita al Consiglio dei governatori, formalmente e sostanzialmente titolare del potere di concedere assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà che ne fanno richiesta<sup>52</sup>; il Trattato sul Fiscal Compact ha istituzionalizzato il Vertice euro (Eurosummit), consesso operante de facto già dal 2008 a cui è attribuito il compito di discutere questioni connesse alla moneta unica, alla governance dell'Eurozona e gli orientamenti strategici per aumentare la convergenza delle politiche economiche dell'area euro<sup>53</sup>. A questa moltiplicazione di apparati è conseguita una certa confusione istituzionale derivante dalla coesistenza di organi in qualche modo sovrapponibili, dalla nebulosità delle funzioni ad essi conferite, nonché da una scarsa regolamentazione delle procedure che ne disciplinano il funzionamento: il Consiglio dei governatori, ad esempio, essendo formato dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro<sup>54</sup>, si sovrappone all'Eurogruppo quanto a composizione<sup>55</sup>, finendo fattualmente per essere la trasposizione esatta di quest'ultimo entro il sistema parallelo MES<sup>56</sup>. Non sembra essere casuale, difatti, che l'Eurogruppo sia gradualmente fuoriuscito dal ruolo meramente consultivo delineato nei Trattati istitutivi<sup>57</sup> per acquisire poteri decisionali sostanziali nella materia dell'assistenza finanziaria agli Stati membri, divenendo l'istituzione preminente in tale ambito al di là di ogni previsione sul piano formale<sup>58</sup>; analogamente, il Vertice euro<sup>59</sup>, che

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Cfr. art. 12 Trattato MES.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Cfr. art. 12 TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Cfr. art. 5, par. 1, Trattato MES.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Cfr. art. 5, par. 2 e 3, Trattato MES.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Sulla coincidenza tra Consiglio dei governatori ed Eurogruppo, nonché sul rafforzamento di quest'ultimo entro il quadro europeo A. Quadrio Curzio, Eurogruppo, il nuovo regista del risveglio europeo, in Il Sole 24 Ore, 13 agosto 2015; R. Baratta, Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo, in Dir. un. eur., 2, 2015, 493 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Cfr. Protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo.

Le complesse vicende legate alla crisi del debito sono emblematiche del ruolo decisionale assunto dall'Eurogruppo negli ultimi anni, poiché i programmi di aggiustamento macroeconomico sono sempre stati preceduti da accordi politici raggiunti in seno allo stesso. Questo tema è finito peraltro sul banco della Corte di giustizia a seguito dell'impugnazione da parte di alcuni cittadini ciprioti della dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013, prodromica al programma di sostegno alla stabilità della Repubblica di Cipro. A tale dichiarazione era accluso in allegato il piano di ristrutturazione del settore bancario varato dall'Eurogruppo, che stabiliva, in particolare, l'immediato smantellamento della Cyprus Popular Bank Public Co. (Laiki) – con il contributo degli azionisti, degli obbligazionisti e dei titolari di conti correnti superiori ai centomila euro – attraverso una risoluzione della Banca Centrale di Cipro, che, il 29 marzo, provvedeva a dare seguito al piano con l'emanazione di due decreti, da cui ne conseguiva una sostanziale riduzione del valore dei depositi non garantiti. I ricorrenti, che erano



rappresenta una sorta di riproduzione in "scala euro" del Consiglio europeo<sup>60</sup>, ha dimostrato di poter esercitare concreti poteri decisionali nelle fasi più gravi e concitate della crisi greca<sup>61</sup>. Lo stesso Consiglio europeo, che è divenuto l'attore chiave del processo d'integrazione negli anni della crisi<sup>62</sup>, ha conosciuto un notevole rafforzamento del proprio ruolo, esercitando

correntisti presso la Laiki, lamentando di aver perduto tutto l'importo eccedente i centomila euro, adivano il Tribunale dell'Unione, al quale domandavano l'annullamento della dichiarazione controversa - che aveva acquisito la sua forma definitiva con il decreto n. 104 della Banca Centrale di Cipro - convenendo però in giudizio non l'Eurogruppo, bensì la Commissione e la BCE, poiché, a loro avviso, la dichiarazione, indipendentemente dalla sua forma e dalla sua tipologia, costituiva nella sostanza una decisione comune della BCE e della Commissione adottata attraverso l'Eurogruppo. Con le ordinanze rese il 16 ottobre 2014 nelle cause T-327/13, T-328/13, T-329/13, T-330/13, T-331/13, il Tribunale ha dichiarato irricevibili i ricorsi: in primo luogo, in quanto forum di discussione informale dei ministri degli Stati dell'area euro, l'Eurogruppo non può essere considerato un organo decisionale dell'Unione; in secondo luogo, viene escluso che la Commissione e la BCE possano esercitare competenze di controllo sull'Eurogruppo, o che esso possa agire quale mandatario di tali istituzioni; in terzo luogo, e come diretta conseguenza di tali aspetti, la dichiarazione controversa, oltre a non poter essere ascritta a soggetti diversi quali il MES o le altre istituzioni, non è idonea a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi in quanto atto di natura puramente informativa, motivo per il quale essa non è impugnabile ai sensi dell'art. 263 c. 1, TFUE. Avverso tali ordinanze, i ricorrenti hanno adito la Corte di giustizia, che, con sentenza del 20 settembre 2016, resa nelle cause riunite da C-105/15 a C-109/15, oltre a confermare le pronunce del Tribunale, ha aggiunto l'ulteriore argomento per cui l'Eurogruppo non sarebbe né assimilabile ad una formazione del Consiglio, in quanto non figurante tra le diverse formazioni di quest'ultimo, né qualificabile come organo od organismo dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE. In questo, non solo la Corte ha discutibilmente e aprioristicamente escluso gli atti dell'Eurogruppo da un possibile sindacato di legittimità, ma sembra aver addirittura negato la natura istituzionale di tale consesso. Sorge spontaneo chiedersi, a questo punto, se i suoi atti siano o meno vincolati dalle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. Sul punto, cfr. A. Kornezov, Social rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, Austerity, and Other Disasters, in A European Social Union after the Crisis, a cura di F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2017, 415.

<sup>59</sup> Sul rapporto "dualistico" tra Eurogruppo e Vertice euro, già M. P. Chiti, La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni, cit., 11, e G. L. Tosato, L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, cit., 23-24.

<sup>60</sup> L'Eurosummit è infatti formato dai Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona, dal suo Presidente, eletto a maggioranza semplice dei componenti nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il suo Presidente e con un mandato di pari durata, nonché dal Presidente della Commissione; inoltre, come osservato, il suo compito è quello di fornire gli orientamenti strategici sulla politica economica della zona euro per garantire il corretto funzionamento dell'UEM. Come si vede, il Vertice euro mutua dal Consiglio europeo composizione, funzioni e poteri adeguatamente circoscritti all'ambito spaziale dell'Eurozona e alle questioni ad essa pertinenti.

<sup>61</sup> Si veda a riguardo la dichiarazione del Vertice euro di Bruxelles del 12 luglio 2015 (SN 4070/15) con cui venivano concordate ulteriori e incisive misure di austerità cui le autorità greche avrebbero dovuto tassativamente dare attuazione entro delle scadenze stabilite, affinché «l'Eurogruppo e il Consiglio dei governatori» potessero dare mandato alle istituzioni di negoziare un nuovo memorandum d'intesa con lo Stato ellenico.

<sup>62</sup> Secondo M. P. Chiti, *op. cit.*, 12-13, la crisi ha determinato uno sviluppo del ruolo del Consiglio europeo «quale motore reale del processo di integrazione e quale istituzione che assume direttamente,



poteri decisionali sostanziali malgrado il suo inquadramento nel sistema dei Trattati come organo di indirizzo politico che «non esercita funzioni legislative» (art. 15, par. 1, TUE), tutto ciò con conseguenti ripercussioni sul metodo dell'Unione<sup>63</sup>.

Quello che emerge da questo complesso intreccio di ordinamenti paralleli – tra di essi funzionalmente ed organicamente collegati – è non tanto la riaffermazione dell'elemento intergovernativo come modello principale nell'attuale fase del processo d'integrazione, ma piuttosto la sua evoluzione in metodo "direttoriale"<sup>64</sup>, che si affida al ruolo preminente di organizzazioni sì intergovernative, ma dalla struttura "liquida", informale e non procedimentalizzata, che, nei fatti, finisce per esaltare i rapporti di forza esistenti tra i vari Stati membri<sup>65</sup>, i quali, con l'entrata in vigore dei nuovi strumenti di risposta alla crisi, hanno convenuto ulteriori limitazioni di sovranità senza che a ciò corrispondesse un chiaro ed adeguato contrappeso politico entro il quadro dell'Unione, con tutto ciò che ne consegue in termini di responsabilità democratica<sup>66</sup>. Il mutamento avvenuto in seno alla forma di governo

oltre alle principali decisioni politiche, anche talune rilevanti decisioni esecutive», realizzando un nuovo equilibrio tra istituzioni sovranazionali ed intergovernative rispetto al classico metodo comunitario. Sebbene il Consiglio europeo rappresenti tradizionalmente il più limpido esempio di istituzione intergovernativa, il ruolo da esso effettivamente esercitato negli ultimi anni è stato anche quello di promuovere l'interesse generale dell'Unione, «duplicando ad un livello politico le funzioni tipiche della Commissione». Questa sovrapposizione istituzionale, più che ad un "esecutivo duale", avrebbe dato luogo ad «un'articolazione funzionale – senza chiari precedenti nei modelli costituzionali conosciuti – del complessivo "governo" europeo nell'organo prettamente politico, il Consiglio europeo, e nell'organo politico-amministrativo, la Commissione». In generale, sul tema della forma di governo dell'Unione, S. Mangiameli, La forma di governo europea, in Id., L'esperienza costituzionale europea, Roma, Aracne, 2008, 213 ss.

<sup>63</sup> Questi temi sono esplicitamente affrontati nella risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali, del 12 dicembre 2013, P7\_TA (2014) 0430. Si vedano anche le due recenti risoluzioni del Parlamento europeo, del 16 febbraio 2017, sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea, P8\_TA (2017) 0048, e sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona, P8\_TA (2017) 0049.

<sup>64</sup> Cfr. M. P. Chiti, *op. cit.*, 15.

65 Il Consiglio dei governatori fornisce il più limpido esempio di questa caratteristica. Infatti, per tutte le decisioni prese non di "comune accordo" (rectius: unanimità) ma a maggioranza qualificata, il diritto di voto è calcolato in base alla quota di capitale sottoscritta anziché per teste. Ora, le decisioni a maggioranza qualificata sono valide se deliberate da tanti membri che esprimano un numero di quote pari all'80% del capitale totale, quorum che viene elevato all'85% per le deliberazioni prese sulla base della procedura d'urgenza, che permette di concedere a determinate condizioni assistenza finanziaria derogando alla regola dell'unanimità. In questo modo, Germania e Francia, titolari rispettivamente del 26,9616% e del 20,2471% del capitale, oltre a rappresentare insieme quasi il 50% del capitale, sono in grado di esercitare singolarmente un vero e proprio potere di veto su tutte le decisioni che il Consiglio dei governatori può approvare senza la regola dell'unanimità, ciò che assume un'importanza cruciale nell'ambito della procedura d'urgenza, in cui il voto contrario di uno dei due Paesi sarebbe potenzialmente in grado di bloccare la concessione di una misura di sostegno voluta da tutti gli altri Stati contraenti.

<sup>66</sup> Cfr. S. Mangiameli, Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico, cit.



finisce così per ripercuotersi inevitabilmente sull'ordinamento sostanziale dell'Unione<sup>67</sup>, a cui il sistema dei Trattati paralleli ha sottratto il monopolio normativo nell'ambito delle politiche economiche e indebolito l'efficacia cogente del diritto primario.

#### 3. Il diritto della crisi nella prospettiva eurounitaria.

Sebbene tale «fuga nel diritto internazionale» sia stata senz'altro determinata dall'emergenza del momento, che, a fronte dell'eccessiva rigidità giuridica dell'ordinamento europeo e nell'assenza della necessaria convergenza politica per procedere ad una revisione dei Trattati istitutivi<sup>69</sup>, la faceva apparire come l'unica strada effettivamente percorribile per l'adozione di risposte tempestive ed efficaci, viene spontaneo chiedersi se, ed in quale misura, la cooperazione intergovernativa fosse davvero opportuna e inevitabile, o se era possibile fare qualcosa di più entro il quadro eurounitario vigente, malgrado gli esigui margini di manovra da esso offerti. Questi interrogativi sono stati oggetto di dibattito non solo in dottrina, ma anche all'interno degli stessi consessi istituzionali, su tutti il Parlamento europeo, che, completamente marginalizzato entro l'inedito sistema tracciato dai Trattati paralleli, ha sin da subito manifestato la propria diffidenza verso le intricate modalità con cui si è proceduto a riformare la governance economica. Per quanto riguarda il MES, il Parlamento ha espresso le proprie perplessità<sup>70</sup> sull'iter normativo di adozione, quindi, sulla scelta di ricorrere ad un trattato internazionale ad hoc. In particolare, è stato sostenuto che il Consiglio e il Consiglio europeo non avrebbero adeguatamente esplorato tutte le possibilità offerte dai Trattati istitutivi, potendosi avvalere della procedura di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro prevista dall'art. 136, par. 1, TFUE, o, in alternativa, della "clausola di flessibilità" di cui all'art. 352 TFUE; inoltre, è stato sottolineato che la scelta di collocare il nuovo strumento all'esterno della cornice giuridica e istituzionale europea costituisce una minaccia per l'integrità del sistema basato sui Trattati istitutivi, auspicando perciò un maggiore coinvolgimento delle istituzioni entro il nuovo meccanismo affinché possa essere garantita la coerenza del sistema MES con il quadro giuridico dell'Unione. Con due

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Su questi temi, ampiamente, AA. VV., What Form of Government for the European Union and the Eurozone? a cura di F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> G. Napolitano, La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea, cit., 423. <sup>69</sup> Nella dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo della zona euro resa a margine del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 - prodromica all'adozione del Fiscal Compact, che sarebbe stato firmato da li a poco - si legge che, laddove le misure ivi descritte non possano essere introdotte mediante il diritto derivato, devono essere contenute nel diritto primario; tuttavia, la mancanza di unanimità tra gli Stati membri dell'Unione ha fatto sì che si decidesse di «adottare tali misure mediante un accordo internazionale che dovrà essere firmato a marzo o prima di tale data».

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Cfr. risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, 23 marzo 2011, P7\_TA (2011) 0103.



successive risoluzioni<sup>71</sup>, approvate durante i negoziati che avrebbero da lì a poco portato all'adozione del *Fiscal Compact*, il Parlamento è tornato ad opporsi alla scelta di ricorrere ad accordi intergovernativi, affermando che gli obiettivi sanciti nel nuovo Trattato sarebbero più efficacemente perseguibili entro il quadro eurounitario attraverso il metodo dell'Unione<sup>72</sup>, indispensabile per addivenire ad una vera unione economica e fiscale basata su regole e istituzioni comuni e legittime; trovatosi ancora una volta a difendere l'interesse eurounitario, il Parlamento ha posto nuovamente l'accento sui rischi per l'integrità dell'ordinamento dell'Unione conseguenti all'introduzione di sistemi paralleli ed intergovernativi, insistendo affinché nel nuovo accordo venisse esplicitamente riconosciuto il primato del diritto dell'Unione sulle sue disposizioni e richiedendo la conformità delle misure di attuazione dell'accordo alle procedure previste dai Trattati istitutivi.

Le principali preoccupazioni verso un *modus operandi* eminentemente intergovernativo si annidavano insomma attorno alle problematiche connesse al raccordo e alla coerenza dei Trattati paralleli con il quadro eurounitario. È logico che il rischio di autoreferenzialità insito nei due nuovi complessi normativi poteva essere contenuto soltanto con un adeguato coinvolgimento delle istituzioni europee e con la previsione di clausole specifiche volte ad armonizzarne le relative disposizioni con il diritto dell'Unione; in altri termini, era necessario sviluppare e specificare quel nesso funzionale – e, quindi, organico – esistente tra l'ordinamento europeo e quello delineato dai nuovi accordi, affinché potessero essere ridotti al minimo i rischi di contrasto. A questa esigenza si è altresì accompagnata l'ambizione di assorbire i nuovi strumenti entro l'ordinamento dell'Unione. Tutto ciò ha in effetti trovato parziale traduzione normativa in diverse disposizioni del MES e del *Fiscal Compact*, sebbene con forme, modalità ed intensità differenti nei due accordi che non ne rendono possibile una ricostruzione unitaria.

Tra i due, il *Fiscal Compact* è senz'altro quello a maggiore "vocazione europeista", essendo qui particolarmente intenso il nesso con l'ordinamento dell'Unione. In primo luogo, il Titolo II, appositamente dedicato alla coerenza e al rapporto con il diritto europeo, introduce una

\_

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale, 18 gennaio 2012, P7\_TA (2012) 0002; risoluzione del Parlamento europeo sul Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, 2 febbraio 2012, P7\_TA (2012) 0023.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> La preferenza per il ricorso al metodo dell'Unione è stata evidenziata dalla stessa BCE. Al punto 8 del Parere CON/2011/24 del 17 marzo 2011 sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, si legge infatti che essa «sostiene il ricorso al "metodo dell'Unione", e vedrebbe con favore che, forte dell'esperienza guadagnata, il MES diventi un meccanismo dell'Unione al momento opportuno. Nel frattempo la BCE, con riguardo alla valutazione delle circostanze che conducono all'attivazione del MES e in merito alle condizioni relative all'assistenza finanziaria, sollecita l'assegnazione di un ruolo di rilievo alle istituzioni dell'Unione, tenuto conto della loro competenza e della loro attenzione per l'interesse generale dell'Unione».



clausola di interpretazione conforme ai Trattati istitutivi<sup>73</sup> - che fa esplicito e particolare riferimento al principio di leale cooperazione, nonché allo stesso diritto derivato sostanziale e procedurale - e quella che può essere definita una clausola di subordinazione<sup>74</sup> del TSCG al diritto dell'Unione, per cui le disposizioni si applicano nella misura in cui sono compatibili con i Trattati istitutivi e con il diritto derivato<sup>75</sup>. Peraltro, possibili contrasti tra i due ordinamenti sembrano essere difficilmente configurabili<sup>76</sup>, poiché le disposizioni del Fiscal Compact che accompagnano la regola del pareggio di bilancio<sup>77</sup>, oltre a svolgersi all'interno delle procedure di sorveglianza delineate dal diritto dell'Unione<sup>78</sup>, si limitano fondamentalmente a rendere più stringenti norme già previste dal PSC<sup>79</sup>, richiamandole esplicitamente o traendo da esse i principi direttivi<sup>80</sup>. In secondo luogo, vi sono una serie di disposizioni, collocate nel Titolo IV, che impegnano gli Stati contraenti ad intraprendere azioni e misure nei settori essenziali delle politiche pubbliche<sup>81</sup> al fine di favorire congiuntamente il buon funzionamento dell'UEM, una maggiore competitività, crescita e convergenza economica<sup>82</sup>, finanche invitando le Parti contraenti a servirsi delle procedure di cooperazione rafforzata<sup>83</sup> previste dai Trattati dell'Unione<sup>84</sup>. La disposizione più interessante è però la "clausola di incorporazione" delineata all'art. 16 TSCG, per cui, al più tardi entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, sono adottate conformemente ai Trattati istitutivi le misure necessarie per incorporare il contenuto del Fiscal Compact nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Per quanto riguarda la sua natura, sembra potersi pacificamente escludere che essa stabilisca un termine perentorio, non solo in ragione del fatto che il precetto è sprovvisto

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Cfr. art. 2, par. 1, TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> In questi termini, L. S. Rossi, "Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità, cit., 302.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Cfr. art. 2, par. 2, TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Cfr. G. L. Tosato, L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione, cit., 20 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Il riferimento è agli artt. 4-7 TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Cfr. artt. 4, 5, 7 TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Cfr. G. L. Tosato, op. cit., 22.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Ad esempio, a norma dell'art. 4 TSCG, gli Stati contraenti che hanno un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% devono operare una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento secondo quanto disposto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, il quale utilizza tale parametro nel valutare il rispetto del rapporto debito/PIL qualora questo superi la soglia di riferimento.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Il Titolo IV, intitolato "Coordinamento delle politiche economiche e di convergenza", riproduce sinteticamente le disposizioni del Patto Euro Plus.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> Cfr. art. 9 TSCG.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> È lecito dubitare dell'efficacia giuridica vincolante di queste disposizioni, poiché risulta difficile ipotizzare che un trattato internazionale, estraneo all'ordinamento dell'Unione, possa obbligare giuridicamente le Parti contraenti a servirsi di procedure di cooperazione rafforzata, che, presupponendo ontologicamente una facoltà riconosciuta in capo agli Stati membri di servirsene all'occorrenza, necessitano di una volontà eminentemente politica affinché possano essere attivate. La loro probabile valenza programmatica, tuttavia, è emblematica dello strettissimo rapporto esistente tra il sistema del *Fiscal Compact* e quello dei Trattati istitutivi.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Cfr. art. 10 TSCG.



di sanzione nell'ipotesi in cui non venga ad esso dato seguito effettivo, ma anche perché nessun'altra disposizione individua termini né lascia presumere una volontà di circoscrivere nel tempo il Trattato, inequivocabilmente concluso per una durata illimitata<sup>85</sup>. Ciò posto, la clausola si limita ad enunciare che l'incorporazione del contenuto del Patto di bilancio entro l'ordinamento europeo deve avvenire conformemente ai Trattati istitutivi, senza specificare se a livello di diritto primario o derivato. Sebbene a prima vista sembrerebbe più logica la prima soluzione, dal momento che la scelta di ricorrere alla conclusione di un secondo accordo internazionale è stata motivata dall'impossibilità di procedere entro il quadro dell'Unione per la mancanza di unanimità entro il Consiglio europeo a causa dell'opposizione del Regno Unito, l'esistenza di questa duplice possibilità sembrerebbe essere suggerita dalla mancanza di riferimenti soggettivi; in questo caso, oltre ovviamene agli Stati contraenti, la stessa Commissione ben potrebbe farsi carico di dare seguito a tale impegno. Ad ogni modo, considerando che risulta difficilmente concepibile che una disposizione di un trattato possa sostanzialmente vincolare uno Stato nell'assolvimento di una prerogativa sovrana<sup>86</sup>, quale appunto la materia dei trattati internazionali, tale clausola sembra avere una valenza programmatica<sup>87</sup>, che ha recepito nel testo dell'accordo le preoccupazioni espresse dalle istituzioni maggiormente rappresentative dell'interesse eurounitario relativamente alla marginalizzazione del metodo dell'Unione, sancendo l'impegno politico degli Stati - e anche delle istituzioni - a prendere al più presto le misure necessarie affinché possa essere ricompattato un sistema ampiamente scosso da un eccessivo ricorso alla cooperazione intergovernativa<sup>88</sup>. Per concludere, è da ritenere che le disposizioni del TSCG possano essere integrate nell'ordinamento dell'Unione con modalità differenti. Per quanto riguarda la regola del pareggio di bilancio, nucleo centrale dell'accordo, bisogna prendere in considerazione ciascuna delle singole norme che la compongono: in riferimento alla disposizione che sancisce il disavanzo strutturale massimo dello 0,5% come limite inferiore nella fissazione dell'obiettivo di medio termine, la questione è particolarmente delicata. A ben vedere, tale disposizione rappresenta l'irrigidimento di una norma già contemplata nel PSC, che fissa il disavanzo strutturale massimo all'1%89. Ora, dal momento che quest'ultima è stata introdotta

21

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Il contenuto dei "considerando" non sembra lasciare spazio a dubbi circa il carattere permanente del

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Cfr. M. Luciani, Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana. Relazione per il XXVI Convegno annuale AIC, Torino, 27-29 ottobre 2011, disponibile su http://www.associazionedeicostituzionalisti.it, 66.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Tale caratteristica risulta ulteriormente avvalorata dalla parte della disposizione in cui si stabilisce che le misure necessarie sono adottate «sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione». Tale proposizione, che conferisce un carattere dinamico a tale clausola, dovrebbe far ritenere che qualora l'attuazione concreta dovesse rivelarsi negativa, le Parti potrebbero disattendere l'impegno in essa sancito.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Cfr. L. S. Rossi, op. cit., 303.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Art. 2-bis, c. 2, del regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011.



sulla base giuridica dell'art. 121, par. 6, TFUE, è da ritenere che, stando alla prassi finora seguita nell'ambito dell'evoluzione normativa del PSC, il vincolo in esame sarebbe potenzialmente incorporabile con un atto di diritto derivato secondo la procedura legislativa ordinaria, nonostante in questo modo vengano praticamente annullati quei margini di discrezionalità chiaramente riconosciuti dai Trattati istitutivi<sup>90</sup>, ciò che imporrebbe piuttosto una modifica del diritto primario attraverso la procedura di revisione semplificata<sup>91</sup>; le disposizioni relative alla parte sul meccanismo di correzione potrebbero invece essere integrate con la modifica del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi. L'incorporazione delle disposizioni relative all'*Eurosummit* e alla Corte di giustizia non può invece che passare per una revisione ordinaria dei Trattati, poiché in questo caso si tratterebbe di inserire una nuova istituzione nel novero di quelle già esistenti o di estendere le competenze dell'Unione; per le restanti regole sarebbe invece sufficiente il ricorso ad atti di diritto derivato<sup>92</sup>, come è infatti già parzialmente accaduto con l'adozione del c.d. *two-pack*<sup>93</sup>,

\_

<sup>90</sup> Tutto ciò riapre l'annosa questione relativa al se e al quanto un atto di diritto derivato possa comprimere i margini di discrezionalità previsti dal diritto dei Trattati nell'ambito della politica economica. Sul punto, secondo G. Guarino, L'Europa imperfetta, UE: problemi, analisi, prospettive, in Costituzionalismo.it, 3, 2011, 21 novembre 2011, la disciplina introdotta con il regolamento (CE) 1466/97 avrebbe costituito una eversione macroscopica del diritto dei Trattati, in quanto l'introduzione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio sarebbe incompatibile con le disposizioni di diritto primario che fissano invece al 3% il parametro di riferimento del rapporto deficit/PIL. In questo modo, con un atto di diritto derivato sarebbe stata operata una illegittima modifica del Trattato introducendo una nuova disciplina surrettiziamente abrogativa di quella risultante dall'attuale art. 126 TFUE e dal Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Tale pensiero è stato poi ripreso in pubblicazioni successive, segnatamente Id., Un saggio di verità sull'Europa e sull'euro, in http://www.giuseppeguarino.it, 21 ottobre, 2010, 10 ss., in cui il PSC viene considerato un vero e proprio «colpo di stato» realizzato con «fraudolenta astuzia» che avrebbe privato gli Stati membri «degli unici poteri politici ad essi attribuiti in funzione alla conduzione economica dell'Unione». In particolare, l'autore contesta innanzitutto la procedura seguita per l'adozione del reg. n. 1466/97 quella che era delineata all'art. 189 C del Trattato - poiché inidonea a modificare norme fondamentali del diritto primario, ciò che «configura una ipotesi non di semplice illegittimità, bensì di incompetenza assoluta», da cui dovrebbe conseguire una declaratoria di nullità/inesistenza degli atti posti in essere sulla base di tale normativa; in secondo luogo sarebbe stato radicalmente mutato l'obiettivo principale dell'Unione, come risultante dagli artt. 2 e 3 TCE, incidendo segnatamente «sul carattere fondamentale dell'Unione, in assenza del quale gli Stati non sarebbero stati legittimati a parteciparvi, quello della "democraticità"».

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Sembrerebbe opportuno procedere allo stesso modo per l'incorporazione dell'art. 7 TSCG, perlomeno limitatamente alla votazione a maggioranza qualificata inversa degli Stati contraenti.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> Già nella risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 sul Consiglio europeo del 30 gennaio dello stesso anno si legge che «praticamente tutti gli elementi contenuti nel nuovo trattato possono essere realizzati, e in gran parte sono già stati realizzati, nel vigente quadro normativo unionale e attraverso la legislazione secondaria, fatta eccezione per la regola d'oro, il voto a maggioranza qualificata inversa e il coinvolgimento della Corte di giustizia».

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Si tratta di due proposte di regolamento presentate dalla Commissione nel 2011 ed entrate in vigore nel 2013 volte ad implementare il precedente *six-pack* tanto nella parte preventiva quanto in quella correttiva: 1) regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio

#### Italian Papers On Federalism



che ha riprodotto entro il quadro eurounitario le disposizioni relative ai programmi di partenariato economico e ai piani di emissioni di debito previsti rispettivamente agli artt. 5 e 6 TSCG<sup>94</sup>.

Nel MES, invece, l'elemento intergovernativo è indiscutibilmente prevalente e preponderante rispetto a quello sovranazionale, ciò malgrado quel "nesso genetico" con l'ordinamento dell'Unione rinvenibile all'art. 136, par. 3, TFUE. Laddove il *Fiscal Compact* si è fondamentalmente limitato ad introdurre regole comuni volte a rendere più stringenti i vincoli del PSC, il Trattato MES, disciplinando *ex novo* una materia le cui uniche tracce nel diritto primario sono rappresentate dal principio di stretta condizionalità e dal perseguimento dell'obiettivo di salvaguardare la stabilità dell'Eurozona, ha creato un'istituzione internazionale in senso classico che decide – con propri organi e procedure – tutto ciò che concerne la materia dell'assistenza finanziaria. Il carattere fortemente intergovernativo risulta essere qui controbilanciato con l'affidamento della politica di condizionalità alla Commissione, che, di concerto con la BCE, è investita del duplice compito di garantire che il protocollo d'intesa sia «pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato» <sup>95</sup> (art. 13, par. 3, 2° cpv., Trattato MES) <sup>96</sup> e di «monitorare il rispetto delle

2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; 2) regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e sulla valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>94</sup> A ben vedere, l'incorporazione del Fiscal Compact entro l'ordinamento dell'Unione è già stato avviato prima del termine ordinatorio dei cinque anni dall'entrata in vigore.

La fisionomia e il contenuto di questa disposizione sono piuttosto anomali. L'Unione non è membro del MES, di conseguenza le sue istituzioni non possono che trovare fondamento nei soli Trattati istitutivi, che ne delineano fisionomia e competenze anche quando si trovano ad assolvere a compiti loro attribuiti da una fonte appartenente ad un ordinamento esterno. Nel caso di specie, la Commissione, che a norma dell'art. 17, par. 1, TUE «promuove l'interesse generale dell'Unione» e «vigila sull'applicazione dei Trattati» è vincolata a ciò anche nello svolgimento di compiti ad essa attribuiti nell'ambito del MES; ciò posto, è già implicito nella sua azione che il protocollo d'intesa da essa negoziato debba essere conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche, altrimenti ciò significherebbe violare il diritto dell'Unione. Più che implicazioni giuridiche, la disposizione in esame sembra pertanto avere un valore sostanzialmente politico: addolcire la scelta di voler ancorare il nuovo meccanismo all'infuori della cornice giuridica e istituzionale europea, affermando la conformità dei protocolli d'intesa – atti che, sebbene negoziati dalla Commissione, non appartengono all'ordinamento dell'Unione – alle misure prese nell'ambito del quadro generale di sorveglianza macroeconomica previsto dal TFUE, recependo così i rilievi formulati dal Parlamento europeo con la sua risoluzione del 23 marzo 2011 con cui aveva fortemente criticato l'approccio intergovernativo.

<sup>96</sup> Si tratta dell'unica disposizione di tutto il Trattato in cui viene in rilievo il diritto dell'Unione e la necessità che le misure adottate dal MES siano ad esse conformi. A differenza del *Fiscal Compact*, non sono qui presenti clausole di interpretazione conforme o di subordinazione.



condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria» (art. 13, par. 7, Trattato MES). Inoltre, sulla scorta di un'interpretazione estensiva della clausola compromissoria di cui all'art. 273 TFUE<sup>97</sup>, è stata coinvolta anche la Corte di giustizia, che decide in seconda istanza<sup>98</sup> su qualsiasi controversia insorta tra gli Stati contraenti, o tra questi e il MES, circa l'interpretazione o l'applicazione del Trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità con quest'ultimo delle decisioni adottate dal MES. I compiti attribuiti alle istituzioni dell'Unione nell'ambito della politica di condizionalità, pur smorzando il parallelismo esistente tra i due ordinamenti, minimizzando il rischio di contrasti, sono di natura ausiliaria<sup>99</sup>, e, non esprimendo una competenza europea, si limitano a precisare e specificare condizioni già decise in linea di principio nel dispositivo di assistenza finanziaria emesso dal Consiglio dei governatori, che alla fine è il vero centro decisionale del MES sia da un punto di vista formale che sostanziale<sup>100</sup>. Il potere di quest'organo neppure sembra essere concretamente limitato dal ruolo della Corte di giustizia<sup>101</sup>, il cui sindacato è circoscritto all'interpretazione e all'applicazione del solo Trattato MES<sup>102</sup>, con la duplice conseguenza che sembrerebbe da un lato essere precluso un eventuale giudizio volto a verificare la conformità

oʻ

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> A ben vedere, secondo la previsione dell'art. 273 TFUE, affinché la Corte possa essere investita della competenza di conoscere di una controversia ad essa attribuitale sulla base di un compromesso, è necessario che questa abbia come parti in causa gli Stati membri dell'Unione (elemento soggettivo) e che sia connessa all'oggetto dei Trattati europei (elemento oggettivo). Per quanto riguarda il primo profilo, se problemi non si pongono nell'ipotesi in cui la controversia insorga tra due membri del MES - in quanto anche Stati dell'Unione - qualche dubbio sorge nel caso in cui questa si instauri tra un membro e il MES, poiché, in tal caso, si avrebbe come parte in causa un'istituzione finanziaria internazionale, motivo per il quale non potrebbe più considerarsi sussistente l'elemento soggettivo. Con riferimento all'elemento oggettivo, la fattispecie in esame sembrerebbe fare riferimento ai soli Trattati istitutivi. Nella sentenza Pringle, nei punti 170-177, la Corte di giustizia ha tuttavia validato il conferimento di tale competenza ritenendolo conforme all'art. 273 TFUE: per quanto riguarda l'elemento oggettivo, essa ha ravvisato la connessione con i Trattati dell'Unione laddove è richiesto che il protocollo d'intesa negoziato con lo Stato richiedente sostegno deve essere pienamente conforme al diritto dell'Unione. Essendo perciò le condizioni a cui l'assistenza è subordinata determinate, almeno in parte, sulla base del diritto europeo, vien da sé che una controversia insorta nell'ambito MES può risultare collegata con l'oggetto dei Trattati; relativamente all'elemento soggettivo, attraverso una finzione giuridica, la Corte ha asserito che una controversia di cui il MES è parte può essere considerata per analogia una controversia tra Stati membri, in quanto il MES è composto esclusivamente da questi. 98 Cfr. art. 37, par. 3, Trattato MES.

<sup>99</sup> Cfr. sentenza Pringle, punti 155-169.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Il ruolo delle istituzioni europee si riduce in sostanza a garantire la conformità del protocollo d'intesa alle misure di coordinamento delle politiche economiche prese nel quadro dell'Unione.

Peraltro, il Consiglio dei governatori ha anche poteri giurisdizionali entro il sistema MES, decidendo in prima istanza «su qualsiasi controversia tra il MES e i suoi membri, o tra i membri del MES, in relazione all'interpretazione e all'applicazione del presente trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità delle decisioni adottate dal MES con il presente trattato» (art. 37, par. 2, Trattato MES).

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Cfr. considerando (n. 16), Trattato MES.

#### Italian Papers On Federalism



degli atti adottati dal MES con il diritto dell'Unione<sup>103</sup>, e, dall'altro, una valutazione nel merito sulla decisione del Consiglio dei governatori di concedere una misura di sostegno, in

 $^{103}$  L'eventualità di un giudizio che possa spingersi a sindacare la legittimità di un atto per violazione del diritto dell'Unione sembra potersi unicamente configurare nell'ipotesi in cui il protocollo d'intesa non sia conforme al quadro generale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE, ipotesi peraltro difficilmente verificabile dal momento che il memorandum d'intesa viene negoziato e firmato dalla Commissione, il cui ruolo precipuo è quello di promuovere l'interesse generale dell'Unione e vigilare sull'applicazione dei Trattati. Ad ogni modo, è lo stesso Trattato MES ad esigerne la coerenza, ergendo la legislazione europea a parametro di legittimità di quell'atto attraverso un esplicito richiamo, per cui anche in un caso simile la Corte si troverebbe di fronte ad una questione applicativa del Trattato MES. R. Calvano, La tutela dei diritto sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzione ed europea, in Costituzionalismo.it, 3, 2013, 20 gennaio 2014, 9: «Tuttavia, qualora dovessero sorgere problemi che coinvolgono ad un tempo l'interpretazione del Trattato MES ed il rispetto del Trattato di Lisbona, sarebbe opportuno che la Corte di giustizia non si sottraesse al compito di risolvere simili controversie "di confine", e di leggere più chiaramente la complessa trama dei rapporti tra i due livelli normativi». Il problema della giustiziabilità degli atti del MES in riferimento alla loro compatibilità con il diritto dell'Unione è stato concretamente affrontato dalla Corte di giustizia, che, nella cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, si è pronunciata su tre impugnazioni proposte dalla Ledra Advertising Ltd. e da altri cittadini ciprioti avverso le ordinanze rese il 10 novembre 2014 nelle cause T-289/13, T-291/13, T-293/13, con le quali il Tribunale dichiarava in parte irricevibili e in parte manifestamente infondati i ricorsi con cui i ricorrenti chiedevano, in primo luogo, l'annullamento dei punti da 1.23 a 1.27 del protocollo d'intesa stipulato il 26 aprile 2013 tra la Repubblica di Cipro e il MES, in secondo luogo, la condanna dell'Unione al risarcimento del danno per violazione dell'obbligo di monitoraggio posto in capo alla Commissione dall'art. 13, par. 3, Trattato MES, e, infine, un provvedimento provvisorio per salvaguardare la loro posizione senza pregiudicare il sostegno alla stabilità. Sulla base dei punti controversi del protocollo d'intesa, aventi ad oggetto la ristrutturazione e la risoluzione della Cyprus Popular Bank e della Bank of Cyprus, sono state adottate misure legislative e regolamentari a livello nazionale che hanno prodotto una riduzione dei depositi. Ad avviso dei ricorrenti, la Commissione e la BCE avrebbero avuto un ruolo decisionale determinante nella definizione del contenuto del protocollo d'intesa, tale per cui sussisterebbe un nesso causale tra il danno finanziario subito e i punti controversi di tale atto; in altri termini, la Repubblica di Cipro sarebbe stata sostanzialmente costretta a porre in essere i decreti relativi alla ricapitalizzazione della Bank of Cyprus e alla risoluzione della Cyprus Popular Bank in attuazione del memorandum negoziato con le istituzioni europee. Inoltre, la Commissione, firmando il protocollo d'intesa, avrebbe violato l'obbligo di monitorare la piena conformità di quest'ultimo con il diritto dell'Unione, dacché i punti controversi sarebbero in contrasto con l'art. 17, c. 1, della Carta dei diritti fondamentali e con l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il Tribunale ha concluso per l'irricevibilità e la manifesta infondatezza della domanda di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 340 TFUE, innanzitutto per la non imputabilità del protocollo d'intesa alle istituzioni dell'Unione, e poi per la non dimostrata causalità tra il danno e l'inerzia contestata alla Commissione; relativamente alla domanda di annullamento dei punti controversi, il Tribunale si è invece riconosciuto incompetente a pronunciarsi sulla legittimità del protocollo d'intesa, essendo questo un atto non emanato da un'istituzione, organo od organismo dell'Unione. Investita di tali questioni, la Corte di giustizia, in diritto, ha parzialmente accolto le ragioni dei ricorrenti, riconoscendo che il Tribunale, nel dichiararsi non competente ad esaminare il ricorso per risarcimento danni sulla mera constatazione della non imputabilità formale del memorandum d'intesa alla Commissione e alla BCE, è incorso in un errore di diritto. Se è vero infatti che l'estraneità di tale atto all'ordinamento dell'Unione è sufficiente ad incidere sulle condizioni di ricevibilità di un ricorso di annullamento secondo l'art. 263 TFUE, ciò

#### Italian Papers On Federalism



quanto frutto di una valutazione libera di natura politica compiuta da tale organo. Per quanto il MES sia funzionale al perseguimento di un obiettivo fondamentale dell'Unione, ovvero la salvaguardia della stabilità della zona euro, esso rappresenta un pilastro fondamentalmente autonomo, come dimostrano anche gli scarsi riferimenti al diritto dall'Unione e l'assenza di clausole di interpretazione conforme, di subordinazione o di incorporazione. Pertanto, un possibile assorbimento della materia dell'assistenza finanziaria – così come delineata dal Trattato MES – entro l'ordinamento dell'Unione è senz'altro meno immediata rispetto all'omologo Fiscal Compact. Le uniche due vie percorribili sembrano essere la revisione dei Trattati o, presumibilmente, il ricorso alla clausola di flessibilità, come era del resto già stato paventato in dottrina e nelle sedi istituzionali a suo tempo.

non impedisce affatto che alle istituzioni europee - nei cui confronti le disposizioni della Carta si applicano anche al di fuori della cornice giuridica dell'Unione - possano essere contestati eventuali comportamenti illegittimi anche quando agiscono nel contesto del MES. La Corte ha così accolto le impugnazioni e annullato le ordinanze del Tribunale, concludendo però nel merito per la piena liceità dell'operato della Commissione, e, quindi, per l'insussistenza di responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Si legge infatti nella sentenza che il diritto di proprietà, non essendo una prerogativa assoluta, può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, come ad esempio la stabilità del sistema bancario e dell'Eurozona nel suo complesso, così che, nel caso di specie, i punti controversi del protocollo d'intesa non possono ritenersi una sproporzionata e inammissibile menomazione del diritto di proprietà dei ricorrenti. A ben vedere, sebbene tale pronuncia rappresenti un timido passo avanti in tema di tutela dei diritti fondamentali nel sistema MES, essa nella sostanza non si discosta dalla sentenza Pringle: la Corte ribadisce infatti che la Carta non si applica agli Stati membri quando questi agiscono al di fuori del quadro dell'Unione, così che entro tale sistema la tutela può riguardare solamente le condizioni del protocollo d'intesa, unico atto alla cui definizione partecipano le istituzioni europee. Inoltre, non potendo la Corte annullare atti posti in essere al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, la tutela può essere solo risarcitoria, subordinata pertanto all'accertamento di un comportamento illecito posto in essere da un'istituzione, condizione questa assai ardua da dimostrare, dal momento che la stabilità del sistema bancario dell'Eurozona viene assunto dalla Corte quale obiettivo di interesse generale perseguito dall'Unione idoneo a restringere un diritto fondamentale. Sulla sentenza, S. Vezzani, Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising, in Riv. dir. internaz., 1, 2017, 154 ss.; A. Bailouts, Borrowed Institutions, and Judicial Review: Ledra Advertising, in http://eulawanalysis.blogspot.it, 25 settembre 2016; P. Dermine, The End of Impunity? The Legal Duties of 'Borrowed" EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework: ECJ 20 September 2016, Case C-8/15 to C-10/15, Ledra Advertising et al. v European Commission and European Central Bank, in EuConst., 13, 2017, 369 ss.; C. Venanzoni, Bail-in o bail-out: a proposito della controversa responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee per danni ai privati nell'ambito di un dispositivo di stabilità MES. Nota di commento a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 settembre 2016, cause riunite C8/15 e C10/15, in Orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di responsabilità civile, a cura di G. Alpa e G. Conte, Torino, Giappichelli, 2018, 319 ss. Con un'ottica più ampia sulla tematica dei diritti fondamentali e austerità finanziaria A. Miglio, Borrowed Institutions and Fundamental rights in Times of Austerity, in http://www.euvisions.eu, 24 ottobre 2016.



La necessità di integrare le soluzioni intergovernative approntate negli anni della crisi è stata riaffermata e rilanciata nel 2015 in una relazione congiunta dei cinque presidenti<sup>104</sup>, nella quale sono state individuate le sfide da affrontare per un completamento effettivo dell'UEM entro il 2025. Sulla base della visione in essa delineata, così come ribadita in due documenti di riflessione<sup>105</sup>, sulla scia del Libro bianco sul futuro dell'Europa<sup>106</sup>, il 6 dicembre 2017 la Commissione ha presentato un pacchetto di iniziative, tra cui figurano due importanti proposte legislative volte ad incardinare i due Trattati paralleli entro l'ordinamento dell'Unione, tentando in questo modo di superare una volta per tutte le criticità insite nell'approccio finora seguito.

#### 4. (Segue): la proposta di regolamento che istituisce il Fondo monetario europeo.

Nell'ambito di questo ambizioso pacchetto, la Commissione propone di trasformare il MES in Fondo monetario europeo (FME)<sup>107</sup>, un organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica. La veste formale di tale iniziativa è quella del regolamento<sup>108</sup>, da adottare sulla base dell'art. 352 TFUE, che, nel pieno della crisi, era già stato indicato come il fondamento giuridico ideale per istituire un meccanismo di assistenza finanziaria permanente entro il quadro istituzionale europeo. Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione, ripercorrendo le varie tappe che hanno portato all'adozione del MES, evidenzia i principali aspetti problematici derivanti dall'approccio intergovernativo seguito, cui l'incorporazione dovrebbe porre rimedio. In particolare, la frammentarietà della governance economica, causata dalla coesistenza di istituzioni sovranazionali e intergovernative, nonché la moltiplicazione degli strumenti e la sofisticazione delle norme, hanno avuto ripercussioni in tema di responsabilità democratica, trasparenza politica, tutela giurisdizionale e rispetto dei diritti fondamentali<sup>109</sup>; l'istituzione dell'FME, semplificando il sistema e rafforzando l'efficienza della

1/

<sup>104 &</sup>quot;Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", relazione di Jean-Claude Junker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 giugno 2015, 20.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> "Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria", COM (2017) 291, 31 maggio 2017 e "Documento di riflessione sul futuro delle finanze pubbliche dell'UE", COM (2017) 358, 28 giugno 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> COM (2017) 2025, 1° marzo 2017.

<sup>107</sup> La proposta di istituire un Fondo monetario europeo fu avanzata già nel 2010 dall'allora ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble nel corso del Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010, che però fu presto accantonata. Si veda anche D. Gros e T. Mayer, *How to Deal with Sovereign Default in Europe: Create the European Monetary Fund Now!* In CEPS Policy Brief, n. 202, febbraio 2010. Più recentemente, anche il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla capacità di bilancio della zone euro, del 16 febbraio 2017, si è espresso a favore di una trasformazione del MES in un Fondo monetario europeo dotato di un'adeguata capacità di erogare e contrarre prestiti e di un mandato chiaramente definito.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Proposta di regolamento del Consiglio del 6 dicembre 2017 sull'istituzione del Fondo monetario europeo, COM (2017) 827 definitivo.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Cfr. relazione alla proposta di regolamento del Consiglio, 3 ss.



governance e del processo decisionale, si propone così di rilanciare il metodo dell'Unione, e, con esso, la responsabilità politica, il controllo democratico e giurisdizionale delle decisioni entro l'UEM<sup>110</sup>.

Da un punto di vista istituzionale, le novità più importanti di questa proposta sono rappresentate, per un verso, dall'attribuzione di un incisivo ruolo al Consiglio nel processo decisionale del nascente organismo, e, per l'altro, dall'ampio coinvolgimento del Parlamento europeo in termini di accountability. Procedendo con ordine, il Consiglio diviene protagonista di un'inedita procedura di approvazione che ha ad oggetto tutte le decisioni del Consiglio dei governatori e del Consiglio di amministrazione che comportano un considerevole grado di discrezionalità politica<sup>111</sup>. A norma dell'art. 3 della proposta di regolamento, infatti, nelle fattispecie tassativamente indicate<sup>112</sup>, le decisioni adottate dagli organi dell'FME<sup>113</sup> devono essere necessariamente approvate dal Consiglio affinché possano entrare in vigore<sup>114</sup>. Analogamente, nei casi in cui si ricorre alla procedura d'urgenza, la decisione adottata dal Consiglio dei governatori o dal Consiglio di amministrazione viene trasmessa al Consiglio unitamente alla motivazione su cui si basa - subito dopo la sua adozione, per essere discussa entro ventiquattro ore dalla sua trasmissione e quindi approvata o respinta da quest'ultimo<sup>115</sup>. A ben vedere, il Consiglio diviene titolare di un vero e proprio potere di ratifica che si estende pressoché alla globalità delle decisioni che attualmente sono prese in totale discrezionalità dagli organi del MES. Relativamente alla procedura di approvazione, il Consiglio delibera

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Ibidem, ivi.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Cfr. considerando n. 34, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> In sintesi, il Consiglio dei governatori è tenuto a trasmettere al Consiglio tutte le decisioni interenti a: 1) richiami e aumenti di capitale; 2) modelli di contribuzione; 3) concessione del sostegno alla stabilità finanziaria; 4) concessione di assistenza finanziaria precauzionale; 4) ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie e degli enti creditizi; 5) acquisto dei titoli emessi sul mercato primario e operazioni sui mercati secondari; 6) linee di credito per il Comitato di risoluzione unico. Specularmente, il Consiglio di amministrazione deve trasmettere al Consiglio le decisioni con cui richiede il conferimento del capitale autorizzato non ancora versato, nonché le direttive inerenti alle modalità di applicazione dell'assistenza finanziaria precauzionale e di quella finalizzata alla ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie e di enti creditizi, nonché del meccanismo di sostegno nel mercato primario e secondario. Il potere di approvazione del Consiglio si estende praticamente alla globalità delle attività attualmente esercitate dal MES.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> A differenza di quanto accadeva nel MES, la proposta di regolamento pone in capo al Consiglio dei governatori e al Consiglio di amministrazione l'obbligo di motivazione per le decisioni da essi adottate. <sup>Ī14</sup> Il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione devono trasmettere al Consiglio le decisioni da essi adottati unitamente alle motivazioni su cui sono basate.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> A norma dell'art. 3, par. 2, della proposta di regolamento, il Consiglio, qualora ritenga di opporsi ad una decisione presa nell'ambito della procedura d'urgenza, può adottare una decisione diversa sulla questione oppure rinviarla al Consiglio dei governatori affinché prenda una nuova decisione, che, conformemente a quanto previsto dal paragrafo successivo, deve rispettare le motivazioni addotte dal Consiglio. Anche quest'ultimo è soggetto all'obbligo di motivazione qualora non approvi una decisione dell'FME oppure si opponga a quest'ultima nell'ambito della procedura d'urgenza.



secondo la regola della maggioranza qualificata<sup>116</sup>, senza la partecipazione degli Stati membri che non sono parte dell'Eurozona<sup>117</sup>. Per quanto riguarda il secondo aspetto, la proposta di regolamento sancisce la responsabilità dell'FME nell'esercizio delle sue funzioni di fronte al Parlamento europeo e al Consiglio, ai quali deve trasmettere una relazione annuale sullo svolgimento dei suoi compiti, insieme ai conti e al rendiconto finanziario<sup>118</sup>. Inoltre, il direttore generale dell'FME può essere ascoltato dalle commissioni competenti di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo<sup>119</sup>, che può altresì presentare interrogazioni alle quali l'FME risponde per iscritto o anche oralmente. Nel sancire l'ulteriore responsabilità dell'organismo nei confronti dei parlamenti nazionali degli Stati dell'Eurozona<sup>120</sup>, la proposta stabilisce altresì che la relazione annuale debba essere inviata anche a questi ultimi, i quali possono presentare le loro osservazioni a riguardo, porre interrogazioni o anche invitare il direttore generale a partecipare ad uno scambio di opinioni relativamente all'attuazione del sostegno alla stabilità finanziaria.

La modalità di istituzione dell'FME prefigurata dalla proposta si basa sull'incorporazione del MES entro l'ordinamento dell'Unione attraverso un'effettiva trasformazione di quest'ultimo da istituzione finanziaria internazionale ad organismo di diritto pubblico europeo<sup>121</sup>; l'FME non ambisce ad essere una struttura costituita *ex novo*, bensì il successore a tutti gli effetti del MES, al quale subentra nella posizione giuridica, del quale assume tutti i

29

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Cfr. art. 3, par. 4, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

<sup>117</sup> Cfr. considerando n. 35, proposta di regolamento del Consiglio, cit. Inoltre, nella relazione si legge che «sebbene una misura basata sull'articolo 352 del TFUE sia adottata all'unanimità in sede di Consiglio (UE28), l'applicazione di tale misura può essere limitata a un sottoinsieme di Stati membri laddove tale limitazione si basa su ragioni obiettive. Il fatto che il MES intervenga soltanto per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro giustifica che la sua composizione sia limitata agli Stati membri della zona euro. Di conseguenza, l'FME proposto potrebbe funzionare analogamente a come funziona attualmente il MES, concedendo sostegno soltanto agli Stati membri della zona euro e con una struttura di governance interna composta da questi stessi Stati membri».

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> L'art. 5, par. 2, della proposta di regolamento prevede che detta relazione sia trasmessa anche alla Commissione.

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> All'art. 5, par 5, della proposta di regolamento, è inoltre previsto che, su richiesta, il direttore generale procede a discussioni orali riservate a porte chiuse con il presidente e i vicepresidenti delle competenti commissioni del Parlamento europeo. La definizione delle modalità di organizzazione di queste discussioni è rimandata ad un successivo accordo concluso tra Parlamento europeo ed FME. <sup>120</sup> Cfr. art. 6 della proposta di regolamento.

<sup>121</sup> Ciò ovviamente comporta la conclusione di un accordo intergovernativo con il quale gli Stati membri della zona euro convengono di trasferire i fondi dal MES all'FME. Questa necessità risulta anche dal considerando n. 21 della proposta di regolamento, in cui si legge che il Consiglio dei governatori, in quanto organo decisionale del MES rappresentativo delle Parti contraenti, dovrebbe acconsentire preventivamente alla successione giuridica e al trasferimento del capitale sottoscritto. La successione dovrebbe essere completata alla data dell'eventuale entrata in vigore del regolamento o alla data del consenso del MES, qualora sia posteriore.



diritti e gli obblighi<sup>122</sup>, e di cui mantiene la struttura finanziaria ed istituzionale. Tutto ciò dovrebbe avvenire attraverso la confluenza delle disposizioni del Trattato MES nello statuto dell'FME, che, come si evince dalla bozza allegata alla proposta di regolamento, rispecchia largamente il testo originale del Trattato, di cui ripropone tali e quali buona parte degli articoli123. Di conseguenza, la governance rimane inalterata entro lo statuto del nuovo organismo, il cui funzionamento continua ad essere affidato agli stessi organi e regolato dalle medesime procedure decisionali del MES, compreso il controverso meccanismo di voto previsto per il Consiglio dei governatori, per cui il diritto di ciascun membro è commisurato al peso della propria partecipazione finanziaria al capitale sottoscritto. Oltre alle innovazioni esaminate in merito al ruolo conferito alle istituzioni europee nell'attività complessiva del nuovo organismo e al coinvolgimento dei parlamenti nazionali, il regolamento propone alcune modifiche, che, pur riconfermando ampiamente l'assetto fondamentale del MES, mirano, per un verso, ad implementare il funzionamento e a migliorare il processo decisionale del nascente FME, e, per l'altro, ad armonizzare la disciplina con il quadro giuridico dell'Unione alla luce delle implicazioni che l'attività da esso esercitata ha in tema di tutela giurisdizionale effettiva, diritti fondamentali e controllo democratico delle decisioni. Procedendo con ordine, vengono notevolmente ampliati i casi di votazione a maggioranza qualificata rafforzata - che diviene la regola generale - mentre il voto all'unanimità viene circoscritto alle sole decisioni che hanno un impatto finanziario diretto sugli Stati membri<sup>124</sup>; in questo modo, laddove nel sistema MES tutte le decisioni concernenti la concessione di assistenza finanziaria necessitano del "comune accordo" del Consiglio dei governatori, nel quadro dell'FME è sufficiente il raggiungimento di una maggioranza dell'85%. In aggiunta alle funzioni tipiche ereditate dal MES, al nuovo organismo dovrebbe essere attribuito l'ulteriore ruolo di sostegno per il Comitato di risoluzione unico<sup>125</sup> - per i compiti che quest'ultimo svolge nei confronti degli enti creditizi dell'Unione bancaria 126 - mediante linee di credito o garanzie, nonché il compito di negoziare e firmare - in collaborazione con la Commissione - il protocollo d'intesa che accompagna il dispositivo di assistenza finanziaria. Nel riconfermare la piena coerenza delle condizioni cui è subordinata l'assistenza alle misure di coordinamento delle politiche economiche, si aggiunge che la negoziazione, l'attuazione e il monitoraggio del protocollo d'intesa devono ispirarsi ad una «valutazione d'impatto

-

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Art. 1, par. 1, proposta di regolamento del Consiglio. Ovviamente, per motivi giuridici, viene meno l'attuale *status* di privilegi e immunità previsto nel Trattato MES, in quanto incompatibile con un organismo dell'Unione. All'FME si applica il regime stabilito nel Protocollo (n. 7).

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Cfr. relazione alla proposta di regolamento del Consiglio, cit., 8 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Per le decisioni relative alla capacità di prestito dell'FME, degli aumenti di capitale e dei richiami di capitali non necessari con urgenza.

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

<sup>126</sup> Cfr. considerando n. 53, proposta di regolamento del Consiglio, cit.



sociale» 127, la quale ultima può altresì essere oggetto di discussione tra il direttore generale e il presidente o i vicepresidenti delle competenti commissioni del Parlamento europeo<sup>128</sup>. Nello statuto è inoltre inserito un esplicito riferimento all'art. 152 TFUE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>129</sup>, «per confermare che, nel fornire sostegno alla stabilità finanziaria dei membri dell'FME, il regolamento non pregiudica il diritto di contrattazione collettiva e di azione collettiva» 130.

Dal quadro complessivo emerge pertanto un netto rilancio del metodo dell'Unione e uno speculare ridimensionamento di quello intergovernativo: il fatto che tutte le decisioni politiche prese dall'FME abbisognino dell'approvazione a maggioranza qualificata del Consiglio, affinché possano dispiegare i propri effetti, implica una sorveglianza sovranazionale effettiva sulle misure di assistenza finanziaria che, non più limitata alla sola verifica di conformità del protocollo d'intesa alle misure di coordinamento delle politiche economiche, si spinge fino alla valutazione del contenuto di quelle scelte che nell'attuale sistema MES sono discrezionalmente prese dal Consiglio dei governatori. L'imputabilità delle decisioni dell'FME al Consiglio, che le approva con un proprio atto<sup>131</sup>, comporta altresì una piena giustiziabilità delle decisioni oltre i meri vizi formali; allo stesso tempo, l'esplicito riconoscimento di una dimensione sociale cui la politica di condizionalità deve tenere conto, aprirebbe la strada ad un sindacato della Corte di giustizia esteso al merito delle decisioni che possa tenere conto di quegli interessi – pure solennemente proclamati nei Trattati istitutivi – spesso configgenti con

<sup>127</sup> Cfr. considerando n. 26, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Cfr. art. 5, par. 5, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Si tratta di un netto passo avanti rispetto al MES, nei cui confronti la Carta non è attualmente applicabile, come ha confermato la stessa Corte di giustizia nella causa Pringle nei punti 178-182: il giudice del rinvio, nel rilevare che l'istituzione del MES all'infuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione avrebbe avuto l'effetto di sottrarlo dal campo di applicazione della Carta, chiedeva se ciò pregiudicasse il principio di tutela giurisdizionale effettiva da essa sancito. La Corte, partendo dal presupposto che le disposizioni della Carta, oltre ad applicarsi agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, non estendono l'ambito di applicazione del diritto europeo né le competenze sovranazionali - ed essendo il MES un accordo internazionale, estraneo all'ordinamento europeo, che istituisce un meccanismo di finanziamento nell'ambito del quale i Trattati istitutivi non attribuiscono alcuna competenza specifica all'Unione - concludeva che il principio generale di tutela giurisdizionale eccessiva non ostasse alla conclusione tra gli Stati membri dell'Eurozona di un accordo come il MES. Con una discutibile interpretazione la Corte ha così sottratto il MES dall'applicazione della Carta, e, di conseguenza, gli atti da esso emanati.

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Cfr. relazione alla proposta di regolamento del Consiglio, cit., 16.

L'approvazione da parte del Consiglio di quelle scelte adottate dagli organi dell'FME che comportano ampia discrezionalità politica si rende necessaria, oltre che per motivi giuridici, per garantire la conformità della disciplina con la "dottrina Meroni", esplicitamente richiamata nella relazione alla proposta di regolamento. La Corte di giustizia, nel fissare i principi e le condizioni secondo cui le istituzioni possono legittimamente delegare compiti, ha stabilito che la delega non può comportare il trasferimento di ampi poteri discrezionali, e, dunque, di responsabilità, dal delegante al delegato, se ciò non è previsto dai Trattati. Si vedano Corte giust., sent. 13 giugno 1958, causa 9/56 e Corte giust., sent. 13 giugno 1958, causa 10/56.



le ragioni di disciplina fiscale e finanziaria che, attualmente, informano in via pressoché esclusiva la condizionalità delle misure di sostegno. Inoltre, il riconoscimento della responsabilità dell'FME di fronte al Parlamento europeo, sebbene si sostanzi in obblighi di comunicazione senza che quest'ultimo possa concretamente esercitare sull'organizzazione<sup>132</sup>, sul funzionamento o sul processo decisionale dell'organismo, contribuisce senz'altro ad accrescere la trasparenza delle attività di quest'ultimo. Il salto di qualità rispetto al MES è indubbiamente notevole, tuttavia, per quanto mitigato dal ruolo delle istituzioni europee, l'elemento intergovernativo continua ad avere ampio spazio: la governance dell'FME, analogamente a quanto accade nel MES, rimane limpida espressione degli esecutivi nazionali degli Stati membri dell'Eurozona, i quali, per il tramite dei rispettivi ministri dell'economia e delle finanze, controllano il Consiglio dei governatori<sup>133</sup>. Inoltre, mentre la riconferma del voto ponderato continua a sancire giuridicamente il diverso peso politico dei singoli Stati membri, la generalizzazione della regola della maggioranza qualificata rafforzata - benché apprezzabilmente rivolta a rendere più efficiente l'azione dell'FME rispetto a quella del MES - finisce per consacrare quella logica direttoriale per cui i Paesi che detengono più del 15% del capitale<sup>134</sup> possono esercitare singolarmente un sostanziale potere di veto su tutte le decisioni concernenti la concessione di misure di sostegno, riconfermandosi di fatto come i veri guardiani della stabilità finanziaria nell'Eurozona.

Per quanto riguarda le questioni giuridiche sottese alla proposta, qualche osservazione va innanzitutto svolta sulla clausola di flessibilità. La Commissione argomenta il ricorso all'art. 352 TFUE sulla base del fatto che, in primo luogo, i Trattati istitutivi, nella parte relativa alla politica economica e monetaria, non sanciscono le competenze di cui l'Unione ha bisogno per istituire un organismo incaricato di fornire sostegno finanziario agli Stati in difficoltà, e che, in secondo luogo, l'obiettivo di assicurare la stabilità finanziaria della zona euro risulta sia da elementi fattuali che dallo stesso art. 136, par. 3, TFUE. In questo modo, risulterebbero soddisfatte tutte le condizioni richieste affinché il Consiglio possa adottare all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, le misure necessarie allo scopo<sup>135</sup>. Secondo una ricostruzione offerta in passato dalla Corte di giustizia<sup>136</sup>, l'attuale art. 352 TFUE «è diretto a supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato, quando poteri di tal genere dovessero apparire non di meno

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> L'art. 7 della bozza dello statuto dell'FME allegato alla proposta riconosce a favore del Parlamento europeo un ruolo consultivo nell'ambito del processo di nomina del Direttore generale.

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Si ripropone in questo modo quella sovrapposizione organica tra Consiglio dei governatori ed Eurogruppo tipica del MES.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> Secondo l'attuale modello di contribuzione, gli Stati membri il cui voto è sufficiente a bloccare l'adozione di una decisione sono Germania, Francia e Italia, che detengono rispettivamente il 26,9619%, 20,2471% e 17,7917% del capitale.

<sup>135</sup> Cfr. relazione alla proposta di regolamento, 12, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Corte giust., parere 2/94, 28 marzo 1996.



necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato» 137, e che, «costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità» <sup>138</sup>; la clausola di flessibilità - conclude la Corte - «non può essere in ogni caso utilizzata quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del Trattato che sfugga alla procedura all'uopo prevista nel Trattato medesimo» <sup>139</sup>. Ciò posto, la Corte di giustizia, nella sentenza Pringle, ha affermato che la competenza ad istituire uno strumento come il MES spetta agli Stati membri, poiché il ruolo dell'Unione nell'ambito delle politiche economiche è limitato all'adozione di misure di coordinamento 140, categoria dentro la quale non può essere ricompreso il MES, in quanto meccanismo di finanziamento<sup>141</sup>. Allo stesso tempo, si consideri che, sebbene la Corte si sia espressa favorevolmente sull'art. 352 TFUE quale legittima base giuridica per l'istituzione di un meccanismo di finanziamento<sup>142</sup> e abbia concluso che il mantenimento della stabilità dell'Eurozona fosse un obiettivo senz'altro presente nel diritto primario anche prima della modifica dell'art. 136 TFUE, il terzo paragrafo aggiunto a quest'ultimo ha esplicitamente sancito in capo agli Stati membri la competenza ad istituire un meccanismo di assistenza finanziaria permanente. Ora, sulla base di tale articolo, gli Stati membri dell'Eurozona hanno istituito il MES, che, seppur regolato dal diritto internazionale pattizio, fornisce, sin dal 2012, sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà al fine di perseguire in via permanente un obiettivo fondamentale dell'Unione. Alla luce di questa ricostruzione, è lecito chiedersi, in primo luogo, se l'istituzione dell'FME sia effettivamente necessaria, dal momento che l'obiettivo di salvaguardare la stabilità dell'Eurozona è già perseguito da un meccanismo esistente<sup>143</sup>, e se, in secondo luogo, l'art. 136, par. 3, TFUE, aprendo la strada ad un'interpretazione restrittiva sul ruolo delle istituzioni europee nell'ambito dell'assistenza finanziaria<sup>144</sup>, possa costituire un ostacolo al ricorso della clausola

<sup>137</sup> Ibidem, punto 29.

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> Ibidem, punto 30.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> Ibidem, ivi.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Sentenza Pringle, punto 64.

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> Sentenza Pringle, punto 110.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Sentenza *Pringle*, punto 67. La Corte si limita ad attestare il dato di fatto per cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza sulla base di tale articolo, che, in ogni caso, non impone alle istituzioni alcun obbligo di agire.

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Cfr. M. Ioannidis, Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal, in http://eulawanalysis.blogspot.it, 31 gennaio 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup> Il rischio di una riduzione delle competenze delle istituzioni dell'Unione nel settore della politica economica e monetaria insito in una formulazione siffatta è ravvisato dallo stesso Parlamento europeo, che, all'allegato I della risoluzione P7\_TA (2011) 0103 sul progetto di decisione del Consiglio europeo, propone un emendamento volto ad adottare un testo differente: «Su raccomandazione della



di flessibilità, in quanto questo potrebbe determinare un ampliamento della sfera dei poteri dell'Unione<sup>145</sup>. Peraltro, proprio con riferimento a quest'ultimo articolo, si pone un ulteriore problema in parte connesso a tale questione: mentre secondo la proposta di regolamento l'FME dovrebbe fornire assistenza «ove ciò sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri» 146, l'art. 136, par. 3, TFUE circoscrive l'attivazione del meccanismo di stabilità alla sola ipotesi in cui ciò sia indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, omettendo qualsiasi riferimento a quella dei singoli Stati che la compongono. In questo modo si ripropone la stessa aporia già riscontrabile tra il diritto primario e gli artt. 3 e 12, par. 1, Trattato MES, i quali, con formulazione simile a quella ripresa dalla bozza di statuto dell'FME, consentono la concessione di misure di sostegno qualora ciò sia «indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri» 147. Orbene, la diversa formulazione non può considerarsi meramente formale, poiché l'ulteriore riferimento alla stabilità finanziaria degli Stati membri allarga materialmente la previsione dell'art. 136, par. 3, TFUE. In questo modo sembra prefigurarsi un contrasto tra la normativa derivata e quella primaria, con la prima che consente l'attivazione di misure di sostegno nel caso in cui sia necessario per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme o dei suoi Stati membri, e con la seconda che invece circoscrive l'assistenza finanziaria all'indispensabilità di salvaguardare la sola stabilità dell'Eurozona nel suo complesso.

5. (Segue): la proposta di direttiva sull'incorporazione del Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione.

Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguarda la stabilità della zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà decisa sulla base di una proposta della Commissione e sarà soggetta a rigorosi criteri di condizionalità conformemente ai principi e agli obiettivi dell'Unione, quali sanciti nel trattato sull'Unione europea e nel presente trattato. I principi e le regole generali per la condizionalità dell'assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo e per il controllo della stessa sono stabiliti in un regolamento adottato secondo la procedura legislativa ordinaria».

<sup>145</sup> Questi rilievi potrebbero essere superati dal fatto che l'istituzione dell'FME entro l'ordinamento dell'Unione permetterebbe di perseguire questo obiettivo in maniera più efficiente, poiché l'incorporazione del MES entro l'ordinamento dell'Unione consentirebbe di tutelare quei principi cardine dello Stato di diritto, quali la responsabilità democratica e la piena giustiziabilità delle decisioni, che non trovano adeguata tutela entro il sistema MES.

<sup>146</sup> Considerando n. 14, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

<sup>147</sup> A ben vedere, le formulazioni sono tre: in primo luogo, come si è ampiamente osservato, l'art. 136, par. 3, TFUE menziona la sola stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso; gli artt. 3 e 12, par. 1, Trattato MES, si riferiscono alla stabilità della zona euro nel suo insieme e di quella dei suoi Stati membri; lo statuto dell'FME, consentendo la concessione di assistenza finanziaria qualora indispensabile a salvaguarda la stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso o dei suoi Stati membri, delinea, tra le tre, la fattispecie materialmente più ampia.



L'altra proposta legislativa inclusa nel pacchetto presentato dalla Commissione<sup>148</sup> mira invece a dare seguito effettivo alla clausola di incorporazione delineata all'art. 16 TSCG, la quale, come osservato, sancisce l'impegno delle Parti contraenti ad integrare il contenuto del Trattato al più tardi entro cinque anni dalla sua entrata in vigore<sup>149</sup>. La veste formale scelta per dare corpo a questa proposta è quella della direttiva<sup>150</sup>, mentre la sua base giuridica viene individuata nell'art. 126, par. 14, c. 2, TFUE, per cui il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, può adottare disposizioni sostitutive del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi<sup>151</sup>. Si è già osservato come le disposizioni del Fiscal Compact, stante il loro contenuto eterogeneo, sono integrabili entro l'ordinamento dell'Unione con modalità differenziate. Sul punto, la Commissione precisa che la proposta in esame intende incorporare il contenuto concentrato nella regola del pareggio di bilancio di cui all'art. 3 TSCG<sup>152</sup>, precisando che le altre disposizioni dell'accordo, laddove non siano già state integrate, impongono o una modifica dei Trattati istitutivi, oppure non si prestano ad essere incorporate per altri motivi, tra cui il fatto di essere ripetitive di regole già vigenti entro la normativa eurounitaria<sup>153</sup>.

La proposta in esame, nell'intento di rafforzare la responsabilità e l'orientamento di bilancio a medio termine, stabilisce che gli Stati membri devono dotarsi di un quadro vincolante di regole di bilancio numeriche e permanenti - specifiche per ciascuno di essi<sup>154</sup> comprendente, in primo luogo, un obiettivo a medio termine - in termini di saldo strutturale<sup>155</sup> - volto a garantire che il rapporto debito/PIL non superi il valore di riferimento

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Le rimanenti due proposte di rilievo del pacchetto non hanno carattere legislativo: 1) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea - Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione, COM (2017) 822, che spiega come sviluppare nel quadro delle finanze pubbliche europee alcune funzioni di bilancio essenziali per l'Eurozona e per l'intera UEM; 2) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze, COM (2017) 823, illustrativa delle eventuali funzioni da attribuire a questa figura, che potrebbe fungere da vicepresidente della Commissione o da presidente dell'Eurogruppo.

149 Il termine ordinatorio previsto dalla clausola è spirato il 1° gennaio 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> Proposta di direttiva del Consiglio del 6 dicembre 2012 che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, COM (2017)824.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> La base giuridica selezionata per l'adozione di questa direttiva è la stessa già utilizzata per altri atti di diritto derivato inerenti al PSC: regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997; direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011; regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> Cfr. relazione alla proposta di direttiva del Consiglio, 3.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> Art. 3, par. 1, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> Il saldo delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum.



del 60% o vi si avvicini ad un ritmo soddisfacente<sup>156</sup>, e, in secondo luogo, un percorso di crescita a medio termine della spesa pubblica - al netto delle misure discrezionali in materia di entrate e coerente con l'obiettivo a medio termine o con il calendario di convergenza verso lo stesso - da fissare nel momento in cui il nuovo governo si insedia affinché sia rispettato dai bilanci annuali<sup>157</sup> per tutta la durata della legislatura<sup>158</sup>. Nel caso in cui si rilevi una deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine o dal suo percorso di avvicinamento, è prevista l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione affinché la deviazione sia corretta in un periodo di tempo definito<sup>159</sup>, tenendo conto della natura e dell'entità della stessa<sup>160</sup>. L'osservanza di tali prescrizioni deve essere affidata ad enti indipendenti<sup>161</sup> designati dagli Stati membri<sup>162</sup>, cui spetta il compito di valutare pubblicamente l'adeguatezza<sup>163</sup> e il rispetto<sup>164</sup> del percorso di crescita della spesa pubblica e dell'obiettivo a medio termine, nonché il riscontro o la cessazione delle eventuali circostanze eccezionali che possono giustificare una deviazione temporanea da quest'ultimo<sup>165</sup>. Agli stessi enti è inoltre attribuito il duplice compito di invitare le autorità di bilancio ad attivare il meccanismo di correzione<sup>166</sup> e di effettuare valutazioni pubbliche volte ad accertare la coerenza delle misure previste con il meccanismo, verificando in particolare se le deviazioni dal percorso della spesa pubblica siano adeguatamente compensate<sup>167</sup>, lo stato di avanzamento della correzione entro il periodo di tempo definito<sup>168</sup> e l'avverarsi o il venir meno di eventuali circostanze eccezionali idonee a consentire uno scostamento temporaneo dal percorso di correzione<sup>169</sup>. Gli Stati membri

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Art. 3, par. 1, lett. a), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

A norma dell'art. 3, par. 2, lett. a) della proposta, i bilanci annuali devono insomma garantire l'osservanza dell'obiettivo a medio termine specifico per il Paese, o la convergenza verso lo stesso, assicurando il rispetto del percorso della spesa pubblica.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> Art. 3, par. 1, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> Nel caso in cui la deviazione dall'obiettivo di medio termine sia temporanea e dovuta da circostanze eccezionali il meccanismo di correzione non è attivato, purché siffatta deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> Art. 3, par. 2, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

A norma dell'art. 7 della proposta, gli enti indipendenti, per essere tali, devono essere istituiti con un regime fondato su leggi, regolamento o norme amministrative nazionali vincolanti; non devono seguire le istruzioni delle autorità di bilancio dello Stato membro o di qualsiasi altro ente pubblico o privato; devono avere la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva; devono essere composti da membri designati e nominati – sulla base di procedure trasparenti – in base alle loro esperienze in materie economiche; devono essere dotati di risorse proprie, stabili ed adeguate; devono avere ampio e tempestivo accesso alle informazioni.

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Art. 4, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> Art. 4, lett. a), proposta di diretta del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup> Art, 4, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> Art. 4, lett. c), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup> Art. 5, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> Art. 5, lett. a), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> Art. 5, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Art. 5, lett. c), proposta di direttiva del Consiglio, cit.



devono inoltre provvedere affinché le raccomandazioni formulate dagli enti indipendenti nell'ambito delle valutazioni di cui sopra siano effettivamente osservate dalle autorità di bilancio, le quali, nel caso ritengano di doversi da queste discostare, sono tenute a giustificare pubblicamente tale decisione<sup>170</sup>. Con formulazione analoga al TSCG, gli Stati membri dovrebbero applicare le norme della direttiva «tramite disposizioni vincolanti e permanenti, di natura costituzionale o altrimenti garantite quanto al loro pieno rispetto e osservanza lungo tutto il processo nazionale di bilancio»<sup>171</sup>.

La Commissione, nell'idea per cui un quadro consolidato e disciplinato dal solo diritto dell'Unione agevolerebbe un'evoluzione coerente e coordinata delle regole di bilancio nazionali ed europee all'interno di un più ampio processo di approfondimento dell'UEM<sup>172</sup>, sostiene che con questa proposta si semplificherebbe il quadro giuridico - garantendo un più efficace controllo, sia a livello sovranazionale che nazionale, sull'applicazione e l'osservanza delle regole di bilancio - e si ridurrebbero i possibili rischi di duplicazione normativa e di azioni contrastanti resi possibili dalla coesistenza di accordi intergovernativi e meccanismi sovranazionali<sup>173</sup>. Come ben noto, la regola del pareggio di bilancio è parte integrante dell'ordinamento europeo sin dall'entrata in vigore del PSC, che, già nella sua formulazione originaria, stabiliva che gli Stati membri dovessero mantenere una posizione di bilancio tendente al pareggio o positiva. Altrettanto noto è che il Fiscal Compact abbia riconfermato e reso tale disciplina più stringente, introducendo, in primo luogo, l'obbligo per le Parti contraenti di interiorizzare tale regola con norma preferibilmente costituzionale, in secondo luogo, l'obbligo di non superare un disavanzo strutturale massimo dello 0,5% per gli Stati membri il cui debito superi il tetto del 60% del PIL<sup>174</sup>, e, in terzo luogo, l'ulteriore obbligo in capo alle Parti contraenti di istituire un meccanismo di correzione automaticamente attivabile in caso di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento allo stesso<sup>175</sup>. A ben vedere, la proposta in esame, che sembra una versione più stringente e dettagliata della precedente direttiva sui quadri di bilancio compresa nel sixpack<sup>176</sup>, mira ad incorporare entro l'ordinamento dell'Unione la regola del pareggio di bilancio di cui all'art. 3 TSCG nella parte relativa al meccanismo di correzione, e al corrispondente obbligo di attuare le misure necessarie a correggere le deviazioni significative

\_

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Art. 6, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> Considerando n. 14, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> Cfr., relazione alla proposta di direttiva del Consiglio, cit., 3.

 $<sup>^{173}</sup>$  Ibidem, ivi.

<sup>&</sup>lt;sup>174</sup> Laddove il PSC, così come modificato con il regolamento (UE), n. 1175/2011, stabilisce invece che gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese siano fissati entro un intervallo compreso tra il -1% e il pareggio o l'attivo di bilancio, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> Al netto di questi tre aspetti innovativi, l'accordo ha dunque riconfermato una regola già presente entro l'ordinamento europeo con la disciplina del PSC, dalla quale il TSCG peraltro attinge nella definizione dei suoi contenuti.

<sup>176</sup> Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.



dall'obiettivo di medio termine o dal relativo percorso di avvicinamento, senza estendersi alla prescrizione sul disavanzo strutturale massimo dello 0,5% e dell'1% per gli Stati membri il cui debito pubblico sia rispettivamente superiore e inferiore al 60% del PIL<sup>177</sup>. Ciò posto, dal momento che gli Stati membri firmatari del Fiscal Compact hanno già dato seguito effettivo agli obblighi in esso prescritti<sup>178</sup>, la direttiva, qualora venisse adottata, vincolerebbe gli Stati membri a recepire regole che nella sostanza sono già parte dei rispettivi ordinamenti per via di un trattato stipulato a tale scopo, il quale, in quanto accordo intergovernativo fondato sul diritto internazionale pattizio, continuerebbe comunque a rimanere in vigore, e, quindi, a vincolare le Parti contraenti fino a quando queste non manifesteranno una volontà contraria. Peraltro, la direttiva non solo non può sostituire il Trattato per ovvi motivi, ma neppure sembra essere orientata verso un suo chiaro superamento, poiché si propone esplicitamente di "fare salve" alcune sue disposizioni che non dovrebbero essere pregiudicate dalla sua entrata in vigore, come l'impegno a sostenere le proposte e le raccomandazioni presentate dalla Commissione previsto dall'art. 7 TSCG<sup>179</sup>, oppure il quadro di riunioni interparlamentari del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali sulle politiche di bilancio e le altre questioni connesse all'applicazione del Trattato previsto dall'art. 13 TSCG<sup>180</sup>.

Considerando tutto ciò, la proposta in esame, malgrado l'intento di semplificare il quadro normativo vigente, rischia piuttosto di complicarlo, poiché si verrebbe in tal modo a determinare un'ulteriore sovrapposizione di atti sovranazionali e intergovernativi: accanto alla disciplina del PSC e a quella del Fiscal Compact si affiancherebbe un nuovo atto di diritto derivato che ripropone un obbligo già contenuto in quest'ultimo, il quale, a sua volta, continua a vincolare gli Stati contraenti in riferimento alle disposizioni non ancora integrate nell'ordinamento europeo, incluse le regole numeriche sul disavanzo strutturale di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e d), TSCG non contemplate nella proposta<sup>181</sup>. A ciò si aggiunga che la

Evidentemente, «sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione», la Commissione non ha ritenuto opportuno assorbire entro l'ordinamento dell'Unione anche questo aspetto della regola del pareggio di bilancio. Inoltre, da un punto di vista formale, la direttiva non sembrerebbe essere la veste giuridica più idonea per introdurre una regola di questo tipo, che richiederebbe piuttosto un atto a portata generale e direttamente applicabile come un regolamento. Nell'ambito del PSC, infatti, la regola analoga del limite inferiore dell'1% di disavanzo strutturale per la fissazione dell'obiettivo di medio termine è stata introdotta con il regolamento (UE) n. 1175/2011.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> Come richiesto dall'art. 8 TSCG, le disposizioni di diritto interno che ciascuna Parte contraente ha adottato in ottemperanza alla regola del pareggio di bilancio sono state peraltro dettagliatamente valutate dalla Commissione con la relazione C (2017) 1201 del 22 febbraio 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> Cfr. considerando n. 15 e n. 16, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>180</sup> Cfr. considerando n. 17, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> Nella relazione presentata dalla Commissione sulle misure adottate dagli Stati membri in ottemperanza agli obblighi prescritti dal TSCG, si legge che: «as set out in Article 3(1) of the TSCG, the balance budget rule is respected "if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective, as defined in the revised Stability and Growth Pact". In addition, Article 3(1) of the TSCG fixes a lower limit of -0,5% of GDP for the MTO, unless the general government debt ratio is significantly below 60% and long-term sustainability risks of the public

#### Italian Papers On Federalism



direttiva, applicandosi agli Stati membri dell'Eurozona<sup>182</sup> e rimanendo aperta alla partecipazione su base volontaria di quelli che non ne sono parte<sup>183</sup>, contribuirebbe altresì ad approfondire l'assetto a geometrie variabili dell'Unione, poiché in questo modo vi sarebbe un primo gruppo di Stati – composto da quelli parte dell'Eurozona e da quelli che decidono volontariamente di partecipare – vincolato alla direttiva e al TSCG per le parti non ancora incorporate, e, al contempo, un secondo gruppo vincolato al solo TSCG. Ad ogni modo, l'eventuale adozione di questa proposta sortirebbe l'effetto di "blindare" l'obbligo del pareggio di bilancio, poiché, una volta incorporata nell'ordinamento europeo, tale regola prevarrebbe sul diritto nazionale in forza del primato del diritto dell'Unione; lo Stato membro non potrebbe violare gli obblighi derivanti dalla direttiva pena l'apertura di una procedura d'infrazione.

A conclusione dell'analisi, qualche perplessità sorge in merito al considerando n. 13 della direttiva, per il quale gli Stati membri dovrebbero applicare le norme in essa contenute «tramite disposizioni vincolanti e permanenti, di natura costituzionale o altrimenti garantite lungo tutto il processo nazionale di bilancio». In particolare, oltre che con il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, tale disposizione stride tendenzialmente con i tratti tipici dello strumento della direttiva, che, come ben noto, garantisce una piena competenza degli Stati membri in merito alla forma e ai mezzi con cui raggiungere l'obbligo di risultato da

finances are low, in which case the lower limit is -1,0% of GDP [...] Most Contracting Parties in that group incorporate the 0,5% lower limit either by directly formulating it or by referring to the relevant provision of the Fiscal Compact [...] For Italy and Netherlands, national provisions do not explicitly refer to the lower limits, but those provisions are considered nonetheless effective given the direct effect of the TSCG in national law». Sembra pertanto doversi ritenere che la regola sul disavanzo strutturale non recepita nella proposta di direttiva - continuerà a vincolare gli Stati membri che hanno ratificato il Fiscal Compact. Partendo dal presupposto che la proposta della Commissione, come si evince dalla relazione che l'accompagna, mira ad incorporare nell'ordinamento europeo la regola del pareggio di bilancio di cui all'art. 3 TSCG nella sua interessa, potrebbe configurarsi una soluzione alternativa al problema in esame: la direttiva, non contemplando la disposizione sul disavanzo strutturale, otterrebbe nella sostanza un superamento implicito di quest'ultima reso possibile dalla clausola di subordinazione prevista all'art. 2, par. 2, TSCG, per la quale il contenuto dell'accordo si applica nella misura in cui sia compatibile con il diritto dell'Unione; in tal caso, nella definizione dell'obiettivo di medio termine specifico, si tornerebbe ad applicare interamente la regola del -1% prevista dal regolamento (UE) n. 1175/2011 per tutti gli Stati membri. Questa ricostruzione sembra tuttavia doversi escludere, poiché, per quanto la direttiva faccia riferimento all'art. 3 TSCG nella sua interezza, la disposizione relativa al disavanzo strutturale e quella sul meccanismo di correzione sono due regole diverse: mentre quest'ultima delinea uno strumento funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, la prima stabilisce un criterio quantitativo vincolante più stringente entro il quale i Paesi il cui rapporto debito/PIL sia superiore al 60% fissano il proprio obiettivo di medio termine. Stante la differente ratio e struttura delle due norme è difficile configurare un conflitto tra le disposizioni del Fiscal Compact e quelle della direttiva.

<sup>&</sup>lt;sup>182</sup> Art. 1, par. 2, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup> Secondo le previsioni dell'art. 4 gli Stati membri che non sono parte dell'Eurozona sono vincolati alla direttiva informando la Commissione di una loro decisione in tal senso, o, automaticamente, qualora adottino l'euro.



essa posto. Ora, sebbene la prescrizione in esame non comporti un obbligo giuridico talmente puntuale da vincolare gli Stati membri a ricorrere ad una precisa fonte tipizzata a monte, è pur vero che va a restringere quella piena libertà riconosciuta dal diritto primario in capo agli stessi delimitando il campo di selezione dei mezzi e delle forme, seppure non in una misura tale da compromettere la discrezionalità della scelta degli Stati membri.

#### 6. Considerazioni conclusive.

Nel complesso, le due proposte legislative presentate dalla Commissione, pur riconfermando in pieno l'impianto contenutistico delle misure anti-crisi, mirano a rilanciare il metodo dell'Unione ripristinando l'autosufficienza del diritto europeo nell'ambito delle politiche economiche, la cui disciplina normativa è attualmente "frantumata" tra la dimensione sovranazionale e quella internazionale. Tuttavia, mentre l'istituzione dell'FME segna indubbiamente un passo avanti in tal senso, poiché l'assorbimento della struttura finanziaria e istituzionale del MES entro la cornice giuridica europea comporterebbe una deibridazione pressoché completa della governance economica<sup>184</sup>, l'incorporazione del Patto di bilancio secondo le modalità analizzate non risolve definitivamente la commistione tra atti riconducibili al diritto dell'Unione ed accordi intergovernativi ad esso esterni, dal momento che il TSCG, esplicitamente presupposto dalla stessa proposta di direttiva, continuerà a rimanere in vigore a prescindere dall'adozione di quest'ultima. Le due proposte, per quanto entrambe rispondenti ad una stessa logica, finirebbero insomma per produrre effetti contrastanti: la creazione dell'FME, malgrado la sua struttura pur sempre intergovernativa e nonostante le perplessità giuridiche poc'anzi esaminate, consentirebbe non solo di ricomporre la frantumazione normativa in materia di assistenza finanziaria, riconducendola nella sua interezza entro il quadro eurounitario, ma anche di fornire una seppur limitata risposta all'annoso problema del deficit democratico, che negli anni della crisi ha raggiunto dimensioni assolutamente intollerabili; di converso, l'incorporazione del Fiscal Compact rischia piuttosto di complicare il quadro normativo vigente, dando luogo ad un'ulteriore discutibile sovrapposizione di atti riconducibili a due ordinamenti diversi<sup>185</sup>.

1

<sup>&</sup>lt;sup>184</sup> In tal caso, il Vertice euro rimarrebbe l'unica istituzione coinvolta nella governance economica europea a trovare fondamento in un atto esterno all'ordinamento dell'Unione.

<sup>&</sup>lt;sup>185</sup> Tali perplessità sono state peraltro evidenziate dalla BCE, che, nel suo parere dell'11 maggio 2018 sulla proposta di direttiva (CON/2018/25), pur valutando con favore l'iniziativa della Commissione, ha espresso preoccupazione in merito all'attitudine della proposta di direttiva a conseguire sia l'obiettivo di assicurare un controllo più efficace e sistematico dell'applicazione e dell'osservanza delle regole di bilancio, sia quello di semplificare il quadro giuridico. Per quanto riguarda il primo profilo, si legge nel parere che «le disposizioni della proposta di direttiva si discostano in modo significativo da quelle del patto fiscale: ciò potrebbe determinare un indebolimento delle regole del patto fiscale e aumentare l'incertezza per effetto della coesistenza di molteplici quadri di bilancio. In particolare le regole del patto di bilancio sono indebolite dal fatto che la proposta di direttiva non contiene alcun riferimento all'obbligo degli Stati membri ai sensi del patto di bilancio di tenere una posizione di

#### Italian Papers On Federalism



Considerando che entrambe le proposte dovranno essere approvate all'unanimità dal Consiglio affinché possano entrare in vigore, il raggiungimento di un'elevata coesione politica tra gli Stati membri sarà il fattore determinante ai fini della loro adozione. Allo stato attuale, è assai improbabile che tale convergenza possa realizzarsi quanto meno relativamente alla proposta di direttiva, non solo per le serie ragioni di ordine pratico appena esaminate, ma anche per questioni di merito connesse all'opportunità di "blindare" vincoli tanto stringenti, che, in particolar modo nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi, vengono visti con crescente disfavore dalle stesse forze politiche europeiste<sup>186</sup>. Politicamente, su questa proposta potrebbe giocarsi una partita importante per gli stessi sviluppi futuri dell'UEM, poiché è realistico ipotizzare che una sua eventuale bocciatura potrebbe dar luogo ad un dibattito più ampio sulla ragion d'essere dello stesso TSCG, aprendo la strada ad un suo sostanziale ripensamento.

bilancio in pareggio o in avanzo, con un limite superiore del disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL»; quanto al secondo profilo, la BCE sostiene che «poiché il TSCG sarà ancora applicabile a tutti gli Stati membri, ad eccezione della Repubblica ceca e del Regno Unito, la proposta di direttiva non sembra diminuire il rischio di duplicazioni e azioni contrastanti insiti nella coesistenza di accordi intergovernativi e di meccanismi previsti dal diritto dell'Unione. Nella relazione che accompagna la proposta di direttiva si afferma che questa non dovrebbe pregiudicare l'impegno assunto dalle parti contraenti del TSCG di cui agli articoli 7 e 13 del TSCG. Tuttavia la proposta di direttiva inciderà sull'impegno assunto dagli Stati membri che sono parti contraenti del TSCG ai sensi dell'articolo 3 del TSCG che reca disposizioni relative al patto di bilancio, senza abrogarle e sostituirle».

<sup>186</sup> In data 7 febbraio 2018, le Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione e Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati hanno espresso valutazione contraria sulla proposta di direttiva, richiamando peraltro le mozioni n. 1/01627 e n. 1/01602 approvate dall'Assemblea della Camera il 10 maggio 2017 contro l'incorporazione del Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione. Inoltre, nella risoluzione della 5ª Commissione permanente Programmazione economica, bilancio del Senato approvata il 24 gennaio 2018 si legge che l'inserimento del Patto di bilancio entro la normativa dell'Unione «potrebbe essere fonte di confusione e duplicazioni» dal momento che la gran parte delle norme e delle regole da esso previste è già stata inserita entro il quadro eurounitario con il sixpack e il two-pack, auspicando quindi «una revisione delle regole esistenti in tema di disciplina del bilancio al fine di renderle più efficienti, più semplici e trasparenti». In maniera aspramente critica verso la proposta della Commissione si è espresso il Senato rumeno con parere reso il 30 marzo 2018, dove si legge, in particolare, che «the TSCG assumptions - the application of austerity in the public domain as a solution to the difficulties created by the crisis and the construction of the monetary system, have been theoretically and practically denied. The establishment of "independent bodies", with functional autonomy related to the budgetary authorities of the member states and operating in accordance with national legal provisions, to minor and require the budgetary authorities to activate the correction mechanism, does not confer legitimacy from a democratic point of view of democratic view and no guarantee of greater accountability than the democratically elected/invested bodies [...] Limiting public spending keeps the recession or worsens it, diminishing demand. The development of public services can be financed by credit, as well; the deficit within reasonable limits it is not in itself bad, as it is no good. It depends on the goals for which it is used and the efficiency and responsibility of achieving them. The austerity policy promoted by some governments is in fact a policy of maintaining the status quo: the rich remain rich, the poor, poor, and the gaps are preserved. On the other hand, the capacity of the public sector states/share is reduced and, as a result, the quantity and quality of public services, directly affecting the citizen and his confidence in the institutions. For these reason, austerity is not a rule of macroeconomic behavior that guarantees the success of a society's development».



La direzione imboccata sembra essere effettivamente questa, e, come era prevedibile, il cammino legislativo della proposta in esame si è subito rivelato in salita: il 27 novembre scorso, la Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, competente per il merito, si è opposta all'incorporazione del Patto di bilancio nell'ordinamento dell'Unione, respingendo il progetto di relazione presentato dalla relatrice Danuta Maria Hübner (PPE), favorevole all'approvazione della proposta di direttiva<sup>187</sup>.

Sebbene in un primo momento sembrasse invece prospettarsi più agevole la strada verso l'adozione del regolamento istitutivo dell'FME<sup>188</sup>, trattandosi di integrare nell'ordinamento dell'Unione una struttura già pienamente operante, con tutti i vantaggi che ne conseguirebbero in termini di trasparenza politica, responsabilità democratica e tutela dei diritti fondamentali, la proposta così come delineata dalla Commissione ha presto incontrato le resistenze di Francia e Germania, favorevoli ad una sua incorporazione nel lungo periodo e preservando le caratteristiche fondamentali della *governance* del MES<sup>189</sup>, nonché di alcuni Paesi dell'Europa centro-settentrionale, fautori di un rafforzamento di quest'ultimo come istituzione intergovernativa<sup>190</sup>. Tale atteggiamento emerge perfettamente dalle ripetute discussioni sulla futura riforma del MES che hanno tenuto banco nelle ultime riunioni dell'Eurogruppo e del Vertice euro, dove il dibattito si è concentrato perlopiù sulla necessità di rafforzare il MES affinché possa essere coinvolto nell'ambito del Fondo di risoluzione unico<sup>191</sup>; il fatto che non si sia discusso della sua possibile integrazione nell'ordinamento europeo getta un'ombra sul buon esito della proposta della Commissione. Ad ogni modo, essendo la base giuridica di riferimento quella dell'art. 352 TFUE, oltre al voto unanime del

\_

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> La votazione sul testo finale del progetto di relazione, che approvava la proposta di direttiva così come emendata dalla Commissione ECON, si è conclusa in perfetta parità, con venticinque voti a favore contro altrettanti voti contrari. Sull'esito della votazione ha sicuramente pesato il cospicuo numero di emendamenti di diverso segno presentati sul testo della proposta della Commissione. Ad ogni modo, trattandosi di una procedura di consultazione, l'ultima parola spetterà al Consiglio, che non è vincolato al parere del Parlamento europeo.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup> Sempre nel documento approvato il 7 febbraio 2018, le Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati si sono espresse favorevolmente sulla proposta di regolamento che istituisce l'FME, osservando che dovrebbe essere valutata l'opportunità di attribuire all'FME la capacità di collocare titoli anche sul mercato primario e non solo a banche e istituzioni finanziarie. Specularmente la Commissione Programmazione economica e bilancio del Senato, nella risoluzione del 24 gennaio 2018, ha valutato positivamente la proposta di integrare il MES nell'ordinamento dell'Unione, poiché ciò consentirebbe di semplificare e razionalizzare il diritto europeo e di aumentare l'efficienza operativa delle istituzioni.

<sup>&</sup>lt;sup>189</sup> Cfr. Meseberg Declaraion. Renewing Europe's promises of security and prosperity, 19 giugno 2018, firmata dal Presidente francese Emmanuel Macron e dalla Cancelliera tedesca Angela Merkel.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup> Cfr. *Hanseatic Statement on the ESM*, 1 novembre 2018, sottoscritta dai ministri dell'economia e delle finanze di Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Svezia e Slovacchia.

<sup>&</sup>lt;sup>191</sup> Cfr. dichiarazione del Vertice euro del 29 giugno e del 14 dicembre 2018; si veda anche la lettera del presidente dell'Eurogruppo Mario Centeno al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk prima del Vertice euro del 29 giugno 2018.



Consiglio, sarà necessario il consenso del Parlamento europeo affinché la proposta possa essere approvata. Per il momento nessun esito sembra essere scontato; certo è che le notevoli ripercussioni che la materia dell'assistenza finanziaria ha sugli interessi nazionali prefigurano un possibile attrito tra le istituzioni portatrici dell'interesse eurounitario, certamente favorevoli all'incorporazione del MES nel quadro giuridico dell'Unione<sup>192</sup>, e quelle intergovernative, a fronte della tradizionale riluttanza degli Stati membri a cedere ulteriori competenze all'Unione in una materia così delicata.

Ad ogni modo, le questioni di ordine giuridico sottese ad ambo le proposte sono la testimonianza di un diritto dei Trattati sottoposto ad una continua torsione negli ultimi anni, nonché il sintomo di una crisi di razionalità sempre più evidente del cammino dell'integrazione europea. Le misure anti-crisi hanno prodotto ripercussioni non indifferenti sull'ordinamento dell'Unione tanto sotto il profilo istituzionale quanto sotto quello sostanziale: in ragione dell'emergenza, il quadro normativo di diritto primario delle politiche economiche - che ormai rappresenta una fotografia sbiadita di un assetto di interessi non più attuale<sup>193</sup> - è stato sottoposto ad un processo di graduale rilettura, che, al netto di modifiche sostanziali e pur senza modificarne la filosofia di fondo, ha intaccato il monolite della "Comunità di stabilità" e al contempo irrigidito oltremodo la disciplina fiscale fino a prosciugare quasi del tutto quei margini di discrezionalità politica che le disposizioni di diritto primario continuano formalmente a prevedere; specularmente, nell'ambito dell'assistenza finanziaria, il ruolo delle istituzioni europee è stato concepito in modo restrittivo a tutto vantaggio di istituti e organi ad hoc appannaggio degli esecutivi nazionali, con la paradossale conseguenza che, nonostante la loro estraneità alla cornice giuridica eurounitaria, hanno un ruolo chiave proprio nel perseguimento di un obiettivo fondamentale dell'Unione, quello del mantenimento della stabilità finanziaria dell'Eurozona. Affinché possa procedersi ad un effettivo approfondimento dell'UEM e perché possa essere restituita coerenza ad un sistema ampiamento scosso negli anni della crisi sembra pertanto necessario e opportuno un ripensamento complessivo della disciplina di diritto primario. Tale eventualità, tuttavia, appare sempre meno realistica all'interno di uno scenario politico sempre più balcanizzato, dove lo scioglimento di nodi fondamentali per l'avvenire del processo d'integrazione trova un imponente ostacolo nel persistente arroccamento degli interessi nazionali in contrapposizione a quello eurounitario.

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> La BCE, nel suo parere dell'11 aprile 2018 relativo alla proposta di regolamento in questione (CON/2018/20), ha appoggiato l'iniziativa della Commissione, rilevando che «se il MES dovesse rimanere al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione quale organo intergovernativo, ogni futura discussione in merito ai compiti da attribuire al MES in materia di governance economica dovrebbe rispettare le attuali attribuzioni conferite all'Unione e alle sue istituzioni in base al diritto dell'Unione». <sup>193</sup> Cfr. A. Viterbo e R. Cisotta, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., 990 ss.