

# Il futuro della “governance economica” dell’Unione economica e monetaria

## Una ricostruzione del prossimo quadro giuridico



**Damiano Censi**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale,  
Università degli studi di Ferrara

La crisi dei titoli di Stato ha portato ad un sovrapporsi di riforme della “governance economica europea”. Queste, in parte esterne al processo decisionale dell’UE, hanno alterato il sistema di “pesi e contrappesi” tra gli Stati membri dell’UEM e dell’UE stessa. Il nuovo equilibrio è stato analizzato sia dalla giurisprudenza sia dalla dottrina costituzionale di alcuni Stati membri, concentratesi in particolare sulla natura di integrazione differenziata di tali norme, in connessione anche con l’utilizzo della fonte normativa più elevata, quella costituzionale, nella fase di implementazione gestita dai firmatari dei trattati. Viceversa la Comunità scientifico-economica è stata quasi unanime nell’attestare il fallimento della novella nell’ottenere una riduzione del debito dell’area Euro. Partendo da questi elementi il presente contributo ricostruisce il quadro giuridico della gestione delle finanze pubbliche nell’UEM come rimodellato dalle ultime novità giuridico-economiche (tra le quali in parte Brexit), partendo dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) e dal Fiscal Compact per arrivare al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

L’atipicità di queste fonti normative consiste piuttosto nel svolgere la mansione assegnatagli al di fuori del quadro istituzionale europeo, richiedendo al tempo stesso agli Stati firmatari di implementarne la normativa mediante una norma costituzionale. Non si riscontra, del resto, nella normativa precedente, ciò che deriva dal combinato di entrambi e che verrà analizzato successivamente: la creazione di uno strumento permanente rivolto a concedere assistenza finanziaria ai “soci” ad esso aderenti, a fronte di ulteriori vincoli e controlli sulla gestione economica interna<sup>[2]</sup>.

Tali trattati verranno integrati da uno sguardo che permette un allargamento della visuale al futuro del sistema europeo di governance economica. Non serve sottolineare come il Quadro finanziario pluriennale si inserisca in un momento economico-giuridico complesso, dovendo, peraltro, rappresentare in esso il punto di incontro tra speranze e promesse, da un lato, e la loro realizzazione, dall’altro. Le proposte di riforma in esso contenute sono rivolte, infatti, al prossimo futuro, ma

I. Premessa.....	307
II. Il Fiscal Compact e il MES .....	308
III. Il Multiannual Financial Framework 2021-2027 .....	310
IV. Conclusioni.....	311

### I. Premessa

In un ciclo economico in cui la scarsità assurge allo status di crisi, il compito assegnato al Meccanismo europeo di stabilità (MES) e al *Fiscal Compact* consisteva nel decidere dell’allocazione di risorse scarse<sup>[1]</sup>, o meglio, di guidare la limitazione della stessa. Non in questo risiedeva, tuttavia, la novità di tali accordi; il Trattato di Maastricht prima e il *six pack* poi, tra gli altri, hanno già interpretato tale ruolo.

[1] Reinterpretando la definizione di economia di: LIONEL ROBBINS, *Essay on the nature and significance of economic science*, Macmillan 1932, p. 15.

[2] Si sottolinea sul tema: ANNAMARIA VITERBO/ROBERTO CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in: *Diritto dell’Unione europea*, 2012, n. 2, p. 323 ss.; CHRISTIAN JOERGES, *What is Left of the European Economic Constitution?*, *Brema*, 2003; FILIPPO DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione Europea*, in: *Rivista AIC*, 2013, n. 2; DONALD DONOVAN/ANTOIN E. MURPHY, *The Fall of the Celtic Tiger: Ireland and the Euro Debt Crisis*, Oxford University Press, 2013; GIANNIS DROSOS, *The Memorandum as a turning point of the regime*, in: *The Book’s Journal*, 2011, n. 6, p. 42; FEDERICO FABBRINI, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and the Political Process in Comparative Perspective*, in: *Berkeley Journal of International Law*, 2014; TOMMASO F. GIUPPONI, *Vincoli di bilancio, stato costituzionale e integrazione europea: una nuova occasione di dialogo tra Corti?*, relazione al seminario: *Verso una giustizia costituzionale europea?*, Catania, 11 aprile 2014; ALEXANDER GRASSE, *Crisi economica e finanziaria e sistema multi-livello tedesco: alcuni cenni critici sulle politiche dell’austerità*, in: *Istituzioni del Federalismo*, 2015, n. 2; GIORGIO GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in: *Osservatorio costituzionale AIC*, luglio 2015; DIETER GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in: *Nomos*, 2015, n. 2; ANDREA MORRONE, *Pareggio di Bilancio e stato costituzionale*, in: *Rivista AIC*, 2014, n. 1; GIULIO NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in: *Giornali di diritto amministrativo*, 2012, p. 461 ss.; GIULIO NAPOLITANO, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell’Unione economica e monetaria. Verso l’Unione bancaria, Banca e borsa*, 2012, n. 6, p. 747.

propongono quei passi che dovrebbero (nelle esplicite intenzioni dei redattori) porre le basi per lo sviluppo a lungo termine di un sistema sostanzialmente parafederale<sup>[3]</sup> che possa risolvere ed affrontare le problematiche economico-sociali emergenti dalla *governance* attuale dell'Unione economica monetaria (UEM).

Nel permettere, infine, al lettore di raggiungere la trattazione effettiva, si osserva che la sfida accolta dalla *governance* economica europea di ultima generazione non implica soltanto il funzionamento o meno di una normativa limitante la discrezionalità della spesa statale, ma coinvolge intrinsecamente la costruzione di una ripresa economica che impedisca il ripresentarsi della crisi.

### II. Il Fiscal Compact e il MES

Il nucleo centrale dell'intero testo del *Fiscal Compact* sono gli articoli rivolti alla regolamentazione dell'indebitamento nazionale e del bilancio statale. Tramite essi (artt. 3-8 *Fiscal Compact*<sup>[4]</sup>) viene raffinata, coordinata e inasprita tutta la regolamentazione di politica economica di rigore, da Maastricht<sup>[5]</sup> in avanti.

Partiamo dall'analizzare il Bilancio della Pubblica amministrazione<sup>[6]</sup> che, secondo l'art. 3 par. 1 lett. *a* *Fiscal Compact*, dev'essere in pareggio o avanzo<sup>[7]</sup>. Tale stadio avrà come fase intermedia un "Obiettivo di medio termine" (OMT) stabilito dalla Commissione europea che, comunque, non potrà prevedere un disavanzo superiore allo 0,5% del Prodotto Interno Lordo (PIL) (art. 3 lett. *b* *Fiscal Compact*). Situazione diversa per gli Stati con un debito pubblico inferiore al 60% del PIL che potranno raggiungere la soglia dell'1% di disavanzo (art. 3 lett. *d* *Fiscal Compact*).

Il rispetto di questa soglia non ammette deroghe, se non per "eventi eccezionali" indipendenti dall'azione dello Stato stesso che vadano a creare un *deficit* non previsto.

Passiamo ora alla parte dedicata al debito pubblico. L'art. 4 *Fiscal Compact* impone agli Stati firmatari con un rapporto debito/PIL superiore al 60% di ridurre il proprio debito in eccesso di 1/20 per anno, prevedendo un piano di rientro sotto la soglia massima ventennale.

---

[3] Ovvero un'Unione Europea (UE) che divenga il vero centro di composizione degli interessi dei cittadini a livello democratico da un lato e caratterizzata da un bilancio in grado di affrontare le sfide economico sociali al livello europeo, finanziato a sua volta mediante la costruzione di un sistema fiscale europeo, dall'altro. Un UE che superi nella sostanza i confini tracciati attualmente dal principio di attribuzione. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA 15.1.2019 COM.

[4] Cfr. per una lettura completa del testo: <https://bit.ly/2IRmsH> (consultato il 13.06.2019).

[5] Lì dove vennero fissati i primi parametri economici per l'ingresso nell'allora Comunità europea.

[6] Sinteticamente definibile un documento contenente le entrate e le uscite in capo all'Amministrazione statale.

[7] Le entrate dovranno essere sempre per lo meno pari alle uscite.

Unire tale normativa sul debito a quella sul bilancio crea un sistema di vincoli vicendevoli pensati per instaurare un ciclo virtuoso nei Paesi membri.

La Commissione europea e, in seconda battuta, il Consiglio dell'Unione europea (Consiglio UE) sono i vigili garanti di questo sistema. Essi, infatti, sono deputati a sorvegliare il rispetto di tali vincoli, a valutare l'esistenza o meno di "circostanze eccezionali" a guidare i governi nazionali attraverso la fase dell'indebitamento, a proporre e verificare l'applicazione, di riforme strutturali e nel caso esse non vengano portate a termine di attivare la procedura per "disavanzi eccessivi".

Il fine è di creare un sistema in grado di ridurre l'incertezza negli speculatori sulla capacità dei singoli Stati di ripagare lo *stock* del debito e gli interessi sottesi, generando quindi una riduzione sostanziale degli interessi che dovrebbe fungere da volano per l'economia.

Questa funzione di sorveglianza si fonda sul cd. "braccio preventivo"<sup>[8]</sup> del quale verranno analizzate *in primis* la struttura per sottolinearne poi le modifiche apportate dal *Fiscal Compact* per gli Stati firmatari. La procedura tuttora in vigore è sostanzialmente quella creata dal combinato disposto dell'art. 126 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>[9]</sup> e del Protocollo n. 12 allegato al TFUE, norme che vanno a costituire l'*enforcement* di quelle contenute nel Trattato di Stabilità e Crescita che vi si appoggia esplicitamente.

La Commissione europea ha il dovere di analizzare la situazione economica dei Paesi dell'UE in relazione ai vincoli di indebitamento e di bilancio, e soprattutto degli OMT. Qualora essa ne evinca una difformità dai valori specificati nel Protocollo n. 12<sup>[10]</sup> redige una relazione che consegna al Consiglio europeo, il quale adotta delle raccomandazioni nei confronti dello Stato inadempiente con indicazioni specifiche delle azioni da intraprendere per rientrare all'interno dei confini stabiliti dai trattati. Qualora lo Stato non si adegui, il Consiglio europeo ha la facoltà di rendere pubbliche le raccomandazioni e, comunque, di richiedere allo Stato interessato di redigere una relazione contenente i passaggi normativi che intende seguire per ottemperare ai propri obblighi.

Fino al compimento di questa fase<sup>[11]</sup>, la Commissione europea non ha la facoltà di adire alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE), secondo gli artt. 258 e 259 TFUE, previsione atta a permettere allo Stato di correggere i propri errori senza conseguenze immediate.

Qualora nuovamente lo Stato non ottemperi ai suoi obblighi, il Consiglio europeo ha la facoltà di prevedere la creazione di un deposito infruttifero con il versamento di una cifra fino al

---

[8] Questa definizione viene utilizzata ufficialmente con il Patto di Stabilità e Crescita. Vedi il seguente link: <https://bit.ly/2XbCy8C> (consultato 13.06.2019).

[9] Per il testo completo cfr. il seguente link: <https://bit.ly/2InynNd> (consultato il 13.06.2019).

[10] 3% di *deficit* tendenziale 60% di debito.

[11] Par. 1-9 dell'art. 126 TFUE.

0,5% del PIL dello Stato stesso<sup>[12]</sup>, in caso di ulteriore inottemperanza si procederà con un'ammenda<sup>[13]</sup>.

La procedura per disavanzi eccessivi viene così a formarsi come una serie successiva di strumenti allo stesso tempo di *soft law* e cogenti. Tutta la procedura è oggi inserita nel cd. "semestre europeo" e i limiti previsti per ogni Stato sono indicati dagli OMT, criteri di convergenza atti appositamente a monitorare i progressi dello Stato. Dalla sua creazione sono stati sottoposti a questa procedura Spagna, Portogallo, Cipro, Irlanda, Slovenia, Belgio Italia e Finlandia con vari livelli di raccomandazione e sfioramento, nonché con risultati differenti, ma in generale poco soddisfacenti.

Il *Fiscal Compact* agli artt. 5, 6 e 7 non apporta sostanziali modifiche alla struttura della procedura. All'art. 5 ribadisce i compiti e gli obblighi dei Paesi firmatari, della Commissione europea e del Consiglio UE, sottomettendo gli stessi nuovamente alla procedura (in un'ottica principalmente di ridondanza essendo gli stessi già firmatari del Trattato di Stabilità). All'art. 6 si sottolinea l'obbligo di coordinare con la Commissione europea la fase di emissione del debito, strettamente connessa con la limitazione da parte del "braccio preventivo". L'art. 7 impegna gli Stati la cui moneta è l'euro, cioè i firmatari del trattato stesso al momento, a sostenere le raccomandazioni promanate dalla Commissione europea nei confronti dello Stato inadempiente, a meno che la maggioranza qualificata degli stessi non si opponga in Consiglio europeo alla raccomandazione stessa. La cd. "maggioranza inversa", già introdotta dal Trattato di Stabilità, vede capovolgere il criterio della maggioranza qualificata necessaria per approvare la raccomandazione facilitando l'intero processo<sup>[14]</sup>. Non appare chiaro se tale articolo introduca anche la facoltà per la Commissione europea di promuovere raccomandazioni automaticamente senza passare dal Consiglio europeo, se non in caso di probabile maggioranza contraria, previsione che sembra confermata dall'ultima prassi. Tale prassi va a costituire un ulteriore allargamento dei poteri della Commissione europea con ricadute non totalmente prevedibili sull'assetto degli equilibri tra gli organi europei.

Dall'esposizione ora svolta, si evince all'interno del "braccio preventivo" un rapporto serrato e continuo tra gli Stati membri, da un lato, e la Commissione europea, dall'altro, rapporto che viene al tempo stesso sopportato e completato proprio in base alle funzioni e alle potenzialità del MES.

Infatti, a fronte dell'aggravarsi della crisi greca all'interno del Consiglio europeo matura la convinzione della necessità di un'operazione sistemica nella politica economica dell'UE. Viene così modificato l'art. 136 TFUE<sup>[15]</sup> creando il MES con

[12] Norma particolarmente contestata. Presupponendo che l'inottemperanza dello Stato derivi da un periodo di crisi economica, un'ulteriore nota negativa costituita da essi non andrebbe che aggravare la situazione.

[13] MELINA DECARO, Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020, Collana Intangibili Fondazione Olivetti 2011.

[14] Da sottolineare l'assenza nuovamente di riferimenti al debito.

[15] La procedura di modifica del Trattato non travalicando le competenze pro-

lo scopo specifico e permanente di intervenire nella gestione dei mercati di titoli di Stato appartenenti a Paesi in difficoltà di rifinanziamento.

L'11 luglio 2011 viene, quindi, sottoscritta la bozza finale del MES. Lo scopo di questo trattato è quello di costituire uno strumento permanente di assistenza finanziaria, con una solida base giuridica<sup>[16]</sup>, per i Paesi il cui "l'accesso al mercato risulti compromesso<sup>[17]</sup>". Per permettere ciò, ed evitare ogni illegittimità connessa con l'art. 125 TFUE (la cd. "clausola di *no bail-out*"<sup>[18]</sup>), viene modificato l'art. 136 TFUE che, al terzo paragrafo, prevede ora esplicitamente la possibilità di creare un meccanismo finanziario permanente a sostegno di un Paese dell'area Euro.

Il MES è strutturato come un'organizzazione intergovernativa sul modello del Fondo monetario internazionale (FMI)<sup>[19]</sup>, con la differenza che i governi in questione si limitano agli Stati componenti l'area Euro (prevista l'inclusione di Paesi non facenti parte di tale categoria solo in occasioni *ad hoc*<sup>[20]</sup>). Tali Stati versano per quote, il cui numero viene calcolato in base a quelle versate per la creazione della BCE<sup>[21]</sup> e corrispondente ad i voti di cui diventano titolari<sup>[22]</sup>, un quantitativo di denaro per un totale di 80 mia. di euro<sup>[23]</sup>. Ad esso si aggiungono, poi, i fondi ereditati dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e la possibilità di emettere obbligazioni. Il capitale totale ammonta, infine, a 700 mia. di euro di cui 500 disponibili al prestito.

Il MES è pertanto un'organizzazione a sé stante e non rientrando formalmente nel sistema istituzionale dell'UE. Tuttavia, sostanzialmente, ne è elemento fondamentale e procede con

prie dell'UE non richiede la convocazione di una Convenzione per la modifica dei trattati.

[16] Per una trattazione approfondita del tema vedi: VITERBO/CISOTTA (nota 2), p. 323 ss.

[17] Cfr. Introduzione MES.

[18] Da analizzare in combinato disposto con l'art. 123 TFUE. Tali previsioni impediscono all'UE, alla Banca Centrale Europea (BCE) e agli Stati membri di concedere alcun "scoperto di conto" o facilitazione finanziaria o assunzione di responsabilità ad un altro Stato membro. Unica eccezione è quella prevista dall'art. 122 TFUE "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". Ampio ed articolato il dibattito giuridico economico sul tema, si veda in particolare AGUSTIN JOSÉ MENÉNDEZ, The Existential Crisis of the European Union, *German Law Journal*, 2013, pp. 453-526; ANDREA GUAZZAROTTI, Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato, Milano 2016, p. 9 ss.; MARCO DANI, The EU transformation of the social state, The EU Social Market Economy and the Law, Routledge 2018, pp. 45-64; ALBERTO BAGNAI, Crisi finanziaria e governo dell'Economia, *Costituzionalismo.it*, 3-2011.

[19] Con un consiglio dei governatori, uno di amministrazione ed un direttore generale.

[20] Cfr. Introduzione MES.

[21] Sostanzialmente la popolazione di ogni Stato.

[22] In caso di mancato versamento della quota si perde il diritto di voto (cfr. art. 4 par. 8 MES).

[23] Diversamente dagli istituti precedenti che si basavano su impegni di garanzia, pesantemente influenzati dalla possibilità di finanziamento e dal rating dei sottoscrittenti.

l'aiuto effettivo degli organi dell'UE che ne coordinano l'agire. Vi danno applicazione, la Commissione europea e il Consiglio UE, come sorveglianti, nella fase successiva alla concessione degli aiuti; e la CGUE come organo di soluzione delle controversie, in quanto alla stessa vengono sottoposti in virtù del compromesso[24] incluso nel Trattato.

Le modalità tramite le quali tale organizzazione potrà intervenire a favore di Paesi in difficoltà finanziaria sono molteplici. Il processo si attiva sempre su richiesta dello Stato membro e può consistere nell'apertura di una linea di credito, nella ricapitalizzazione degli istituti bancari, nella concessione di un vero e proprio prestito e, per finire, anche nell'acquisizione diretta di titoli di Stato sia sul mercato primario che su quello secondario. La decisione in merito alla concessione o meno del sostegno finanziario viene presa all'unanimità dal Consiglio dei governatori (stante la possibilità di astensione), mentre per l'attuazione delle procedure e la sorveglianza delle stesse vengono interpellate sia la BCE sia la Commissione europea[25]. Si sottolinea, infine, come requisiti necessari per poter ricevere l'aiuto del MES siano fare parte dell'area Euro ed aver ratificato il *Fiscal Compact*, e che a sua volta la BCE non sia autorizzata ad acquistare sul mercato secondario titoli di Stato emessi da Paesi non facenti parte del MES.

Tale passaggio, fortemente voluto in particolare dalla Germania[26] a garanzia dell'attuazione del programma di coordinamento economico, posiziona chiaramente il MES al centro del processo di riforma della *governance* economica europea conseguente alla crisi, con un ruolo sia di pungolo che di incentivo al completamento dei processi stabiliti dal *Fiscal Compact*.

Il Parlamento europeo con la Risoluzione del 18 gennaio 2012 ha posto forti critiche al Trattato, in particolare sulla mancanza di coinvolgimento dell'organo di espressione per eccellenza della volontà democratica dei popoli dell'UE. Ma anche riguardo alla non necessità dell'utilizzo del metodo intergovernativo per la creazione di tale meccanismo e, in generale, la possibilità di riportare sotto l'ala dell'UE un aspetto così delicato di politica finanziaria.

Tali perplessità non vengono chiaramente recepite dai redattori del MES, ma ricevono parziale risposta dalla sentenza *Pringle*[27]. Ci si limita in questa sede a sottolineare come la CGUE di fronte ai dubbi relativi alle problematiche di legittimità connesse con l'art. 125 TFUE abbia stabilito che il sostegno finanziario del MES non comporti l'assunzione del debito dello Stato stesso, rimanendo in capo a quest'ultimo il compito ed il ruolo di debitore. Più in generale, fino a quando

[24] Esattamente con gli stessi principi e poteri già esposti in merito al *Fiscal Compact* (cfr. art. 16 MES).

[25] Le quali svolgeranno tale fase di concerto con l'FMI in base ad un *Memorandum* d'intesa tra loro e lo Stato membro.

[26] La quale ha vagliato in Parlamento e presso la CGUE la compatibilità di tali Trattati con la Carta fondamentale tedesca. Ritenendoli tali solo nel caso delle specifiche di cui in seguito.

[27] Cfr. CGUE, causa C-370/12.

l'assistenza concessa è accompagnata da un piano rigoroso di risanamento economico (così come previsto dal suddetto Trattato), la CGUE esclude il pericolo di *moral hazard* ricordando, infine, come lo scopo ultimo e il requisito primo (ex art. 136 TFUE) dell'attivazione del MES è la stabilità economica del sistema Euro[28].

### III. Il Multiannual Financial Framework 2021-2027

Con la Comunicazione del 2 maggio 2018, la Commissione europea ha indirizzato al Parlamento europeo, al Consiglio UE, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni, la sua proposta del quadro finanziario pluriennale a copertura del periodo 2021-2027[29]. Alla Comunicazione faceva immediatamente seguito la pubblicazione della proposta di Regolamento[30], indicante, articolo per articolo, le variazioni rispetto al testo normativo relativo all'attuale piano finanziario pluriennale.

I due testi raffigurano, dunque, sia gli strumenti che l'UE, nella visione della Commissione europea, si darà per affrontare le sfide poste dalla prossima decade, sia le risorse ad essi destinate, elementi che li rendono il "parametro di riferimento" su cui misurare l'effettivo recepimento e applicazione delle proposte di riforme dell'UEM.

La proposta della Commissione europea si articola conseguentemente su tre percorsi convergenti: (i) razionalizzare il sistema dei fondi strutturali e degli incentivi, rendendolo più efficace, trasparente ed incisivo; (ii) differenziare l'allocation delle risorse e (iii) riequilibrare i conti europei dopo la *Brexit* senza incrementare il contributo degli Stati membri al budget europeo.

Il primo dei tre punti[31] riprende ed integra l'esperienza del Piano d'investimenti per l'Europa (anche detto *Juncker Fund*) che aveva l'obiettivo di attivare, con la mediazione della Banca europea degli investimenti, all'incirca 315 mia. di euro per il 2015-2018, poi portati a 500 mia. di euro per il 2020. Con l'obiettivo di favorire il processo di consolidamento dell'UEM viene istituito il "Programma di sostegno alle riforme" con un budget complessivo di 25 mia. di euro, separato ma complementare al Fondo europeo degli investimenti. Questo includerà uno strumento di supporto tecnico che si avvarrà delle competenze acquisite nella gestione del "Programma di sostegno alle riforme strutturali" che verranno messe a disposizione degli Stati membri al fine di costruire un piano di riforme; uno strumento per contribuire alla messa in atto di quelle riforme che possono rendere le economie degli Stati membri più solide

[28] EDOARDO GAMBARO, Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso *Pringle*, in: *Diritto del Commercio Internazionale*, n. 2-2013, p. 345 ss.

[29] Per il testo completo della Comunicazione si veda il seguente link: [http://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/communication-modern-budget-may\\_2018\\_en.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf) (consultato il 13.06.2019). Per un'analisi approfondita dell'articolo cfr. FAUSTO POCAR/MARIA CRISTINA BARUFFI, Commentario breve ai trattati dell'unione europea, CEDAM, 2014, pp. 1472-1474.

[30] Per il testo completo della Proposta di Regolamento COM(2018)322 final, si veda il seguente link: [http://www.astrid-online.it/static/upload/layi/laying-down-mff-may\\_2018\\_en.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/layi/laying-down-mff-may_2018_en.pdf) (consultato il 13.06.2019).

[31] Cfr. pp. 10-12 testo della Comunicazione (nota 29).



e che abbia allo stesso tempo effetti positivi di *spill over* sugli altri Stati membri (quali le riforme del mercato del lavoro, tassazione, mercato dei capitali) e, infine, in uno strumento deputato a facilitare il percorso di ingresso nell'Euro per i Paesi europei che ancora non hanno adottato la moneta unica[32].

Verrà, inoltre, attivata la Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti con un *budget* di 30 mia. di euro reperiti direttamente dal Bilancio europeo[33]. Quest'ultima avrà la funzione di contrastare l'insorgere di *shock* asimmetrici nell'area Euro e, dietro sollecitazione dello Stato membro, fornirà risorse finalizzate a sostenere investimenti pubblici fondamentali per uscire dalla situazione di difficoltà. In particolare, si evince dal testo della proposta che una delle attività della funzione di stabilizzazione sarà fornire agli Stati membri un sussidio per tenere basso il tasso di interesse, con la finalità di mantenere, anche nei momenti di crisi, le risorse necessarie al *budget* nazionale per sostenere le spese per il finanziamento degli investimenti in grado di garantire la stabilità economico-finanziaria interna[34]. Funzione di stabilizzazione che opererà dietro richiesta di un tasso di interesse (non definito nel testo) al fine di ripagare il costo del prestito.

Sempre dal Bilancio europeo verrà confermato, all'interno della politica di coesione, il Fondo sociale europeo *plus* con un *budget* di 101 mia. di euro per tutto il periodo 2021-2027[35], nonché raddoppiate le risorse destinate all'*Erasmus plus* e al Corpo europeo di solidarietà.

Infine, esternamente al Bilancio europeo, verranno istituiti il Fondo di solidarietà dell'UE (FSUE) per sostenere gli Stati membri nella fase di recupero dalle conseguenze di gravi disastri naturali e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione che andrà a sostenere i lavoratori che hanno perso il loro lavoro nell'ambito di licenziamenti collettivi causati dagli effetti negativi della globalizzazione economica, ovvero interverrà nel sostenere la formazione e specializzazione dei lavoratori finalizzata al loro reingresso nel mondo del lavoro[36].

[32] Denominato Convergence Facility cfr. p. 10 della Comunicazione (nota 29).

[33] Come stabilito nella "Council Regulation, laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027".

[34] Cfr. p. 11 della Comunicazione (nota 29) dove si chiarisce come questa attività aggiuntiva verrà finanziata dai Bilanci degli Stati membri che in cambio riceveranno i dividendi di quanto ricavato dai prestiti erogati dalla Funzione di stabilizzazione e dove viene precisato che verranno istituiti "strict eligibility criteria" per la concessione dei prestiti suddetti.

[35] La proposta a p. 11 della Comunicazione (nota 29) è di unificare tutti i fondi delle politiche di coesione in un unico strumento omnicomprensivo. Il Fondo sociale europeo già rappresenta il pilastro principale che l'UE dedica alla lotta alla disoccupazione e alla formazione dei lavoratori, si sottolinea tuttavia che rispetto al precedente Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 sarà ridotto di 14 mia. di euro (cfr. <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=16259&langId=it> [consultato il 13.06.2019] resoconto della Commissione sul FSE e sul suo funzionamento nel precedente piano di programmazione).

[36] Il fondo mentre per il periodo di programmazione precedente prevedeva 150 mio. euro annui per un totale di circa 1 mia. di euro per il prossimo periodo, prevedrà un totale di 1 mia. e 400 mio. di euro all'anno di fondi per un totale di 10 mia. di euro aumentando, quindi, di molto la propria potenza di fuoco (cfr. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiative/1784/publication/239956/attachment/090166e5bb0e3206\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiative/1784/publication/239956/attachment/090166e5bb0e3206_en) [consultato il 13.06.2019]).

Il secondo dei punti richiamati rappresenta la novità più evidente rispetto al Quadro finanziario pluriennale 2014-2020[37]. In quest'ultimo, la categoria di spesa afferente le politiche di immigrazione vedeva uno stanziamento complessivo inferiore ai 5 mia. di euro, a fronte di uno stanziamento per la categoria corrispondente nel piano pluriennale attuale di circa 34 mia. di euro. Parimenti viene notevolmente ampliata l'importanza degli stanziamenti dedicati alle nuove tecnologie ed all'innovazione con uno stanziamento complessivo di 187 mia. di euro, disperso nel precedente Piano pluriennale in molteplici e separate categorie di spesa.

Infine, nel quinto paragrafo della Comunicazione la Commissione europea si sofferma sulle misure da adottare per sostenere gli incrementi di spesa derivanti dai nuovi impegni e le conseguenze economiche di *Brexit*. Infatti, la riorganizzazione delle categorie di spesa ha significato un risparmio minimo[38] e un incremento complessivo previsto per circa 100 miliardi di euro. Vengono individuate e proposte pertanto nuove risorse proprie, dal destinare direttamente al Bilancio europeo il 20% delle entrate derivanti dal Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE)[39] all'ultimare il processo di formazione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società[40], terminando con un incentivo-contributo che gli Stati membri dovranno versare in base al quantitativo di imballaggi di plastica non riciclati.

Secondo quanto calcolato dalla Commissione europea complessivamente quest'ultime raggiungeranno un ammontare complessivo di circa 22 mia. di euro annui andando a sopprimere alle nuove esigenze di spesa.

## IV. Conclusioni

Il coordinamento operato dalla Commissione europea tramite le raccomandazioni inviate ai singoli Stati membri, così come l'attività di indirizzo compiuta dalla stessa con la formulazione

Tuttavia i fruitori del sostegno del fondo rimarranno limitati a disoccupati a seguito di licenziamenti collettivi per un minimo di 250 unità (nel periodo precedente erano 500 cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=it> [consultato il 13.06.2019]) e il fondo non costituirà in ogni caso un sussidio di disoccupazione, ma un sostegno per la formazione dei lavoratori.

[37] Cfr. il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 come predisposto dalla Commissione europea, in particolare p. 25 del documento, disponibile al seguente link: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fw1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Part\\_I\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf) (consultato il 13.06.2019).

[38] Il riferimento è in particolare alla Politica agricola comune per la quale il *budget* verrà ridotto di circa 5 mia. di euro in 7 anni e alle categorie dedicate alla crescita e all'innovazione che, scorporate, hanno incrementato il *budget* complessivo per circa 70 mia. di euro.

[39] Sistema di scambio che impone l'acquisto quote alle aziende che producono CO<sub>2</sub>, le quali sono così incentivate a produrre meno agenti inquinanti al fine di avere un significativo risparmio. Cfr. per un approfondimento: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_it) (consultato il 13.06.2019) e per un'interessante analisi dell'efficacia dell'*Emission Trading System*: KAROLINE S. ROGGE/MALTE SCHNEIDER/VOLKER H. HOFFMANN, The innovation impact of the EU Emission Trading System, Findings of company case studies in the German power sector, *Ecological Economics*, vol. 74, febbraio 2012, p. 179.

[40] Attualmente gestita e riscossa dagli Stati membri che determinano anche l'aliquota di riferimento. La proposta della Commissione europea è di armonizzarne le normative e impostare la riscossione sul modello dell'IVA in modo che le aziende partecipino al finanziamento del Mercato unico europeo (cfr. p. 27 della Comunicazione [nota 29]).

delle linee guida, il Piano finanziario pluriennale e la censura effettuata laddove vi siano norme di attuazione che essa valuti non corrispondenti alle indicazioni date[41], richiedono, per una piena comprensione della loro portata, di essere posti in relazione con due fattori.

Il primo dei quali riguarda gli stessi documenti promananti dagli organi europei. Tali documenti, pur predisposti sulla base di valutazioni statistiche calibrate sul singolo Stato membro, vengono formulati in base a principi generali, dei quali un perfetto esempio è il limite al *deficit* contenuto nel *Fiscal Compact*. Tale genericità è destinata a scontrarsi, nella sua applicazione, con le specificità intrinseche in ogni Stato membro riguardanti la tipologia di crisi che ne ha colpito le finanze, gli strumenti di risposta attivati, la situazione socio-economica di riferimento[42]; al variare degli stessi necessariamente varieranno l'efficacia e la qualità degli effetti proposti dagli organi centrali europei[43].

Il secondo riguarda l'applicazione dei principi proposti. Pur nel restringersi dei vincoli sovranazionali, infatti, rimane allo Stato membro la potestà e la facoltà di applicazione della normativa concordata nelle dinamiche interne. Ricordiamo come la stessa, in materia di bilancio, non solo non possa essere regolata direttamente dal *Fiscal Compact* in quanto Trattato internazionale, ma neanche l'UE ne avrebbe la possibilità non rientrando tale materia tra le sue competenze. Applicazione che si concretizza tramite voti parlamentari, modifiche costituzionali, regolamenti governativi, regolamenti regionali, controlli giurisdizionali; passaggi, che se pur non impediscono l'attuazione stessa dei suddetti documenti, necessariamente ne costituiscono altrettante interpretazioni e declinazioni[44].

Volendo riportare un esempio, si può apportare quello del caso italiano. Nello stesso ci si confronta con l'implementazione del *Fiscal Compact* mediante la fonte normativa più elevata dell'ordinamento in questione, quella costituzionale, e l'attuazione della stessa con legge rinforzata, legge che riprende in larga parte le parole stesse del Trattato[45].

Eppure anche in conseguenza della discrasia tra i due testi presenti nella restante parte, ma soprattutto data la particolarità della crisi italiana, nelle Leggi di bilancio che si sono succedute dal 2012 ad oggi, si è verificato un discostamento costante dagli OMT e, quindi, dagli obiettivi dei Trattati[46].

[41] L'Italia è purtroppo uno degli Stati membri verso il quale si è spesso rivolta tale censura. Si veda sul tema: AA. VV., *A fiscal compact for a stronger economic and monetary union*, Monthly Bulletin ECB, May 2012.

[42] Si valutino tali riferimenti in relazione ad es. della distanza che separa l'apparato giuridico-sociale tedesco a quello portoghese.

[43] NICOLAS DE SADELEER, *The New Architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a Flat-Footed Colossus?*, in: *Maastricht Journal of Comparative and EU Law*, n. 3-2012, pp. 354-382.

[44] Si riporta qui il caso del *Bundesverfassungsgericht* che ha limitato l'azione del governo laddove agisce come organo decisore all'interno del MES e del *Fiscal Compact*.

[45] RICCARDO NEVOLA, *Le limitazioni della sovranità statale in favore dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale*, Convegni e seminari della Corte Costituzionale, 2014, p. 16 ss.

[46] Cfr. sul tema: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/Rapportoannuale2018.pdf> (consultato il 13.06.2019).

Bisogna ricordare del resto, ritornando alla formazione delle raccomandazioni, che le valutazioni degli organi europei si basano sui dati forniti dagli Stati membri, dati la cui corrispondenza alla situazione reale può subire variazioni repentine[47], non essere riportata fedelmente per inadeguatezza degli strumenti utilizzati[48], o essere volutamente contraffatta.

Pare superfluo precisare nuovamente, come l'operare congiunto di questi elementi, influisca profondamente sull'efficacia stessa delle norme e della *soft law* al centro della *governance* economica europea.

Nel tratteggiarli si è voluto tentare di restituire un quadro complessivo di un sistema che seppur giuridicamente articolato, risulta inserito pur sempre nella mancanza di una realtà politica unitaria di riferimento[49], quadro dal quale si può evincere come l'applicazione dei suddetti principi economici tramite norme sovranazionali equivalenti ai Trattati fondanti l'UE e l'attuazione degli stessi mediante le rispettive *grundnorm* nazionali, non allontani *ipso facto* le stesse, dalla possibilità di un'inefficacia sostanziale.

I limiti che sia la dottrina che la giurisprudenza hanno rilevato nell'attuale assetto della *governance* economica europea si sono invariati in varie proposte di riforma delle quali molteplici si sono concentrate sul MES.

Infatti, il sistema di risorse proprie, ampliato come da previsione del MMF 2021-2027, dovrebbe costituire la base su cui costruire il Ministro unico delle finanze europee, con un *budget* sufficiente per fungere da pilastro fondamentale dell'UEM, in grado di affrontare velocemente quelle decisioni necessarie a contrastare gli effetti negativi delle future crisi che colpiranno l'area Euro. Ad esso dovrebbe corrispondere, secondo quanto proposto sia dai 14 economisti franco-tedeschi[50] che dall'ex ministro Schäuble[51], la creazione di un Fondo monetario europeo[52] costruito proprio a partire dall'internalizzazione del MES, il tutto entro il 2019. In attesa di quest'ultima evoluzione del MES si rileva come l'ampliamento del sistema di risorse proprie sia, nelle previsioni della Commissione

[47] Si pensi al fatto che in Italia l'aumento dei tassi di interesse conseguente alla crisi variò nell'autunno del 2011 di settimana in settimana (Fonte Istat, in: <http://www.istat.it/index.php/it/archivio/43009> [consultato 13.06.2019]).

[48] Si ripercorre qui il caso della Romania. Si veda il parere della Commissione europea sulla domanda di ammissione all'UE del Paese: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_it.pdf) (consultato il 13.06.2019).

[49] DE SADELEER (nota 43).

[50] Cfr. per il testo completo AGNÈS BÉNASSY-QUÉRÉ/MARKUS K. BRUNNER-MEIER/HENRIK ENDERLEIN/EMMANUEL FARHI/MARCEL FRATZSCHER/CLEMENS FUEST/PIERRE-OLIVIER GOURINCHAS/PHILIPPE MARTIN/JEAN PISANI-FERRY/HÉLÈNE REV/ISABEL SCHNABEL/NICOLAS VÉRON/BEATRICE WEDER DI MAURO/JEROMIN ZETTELMEYER, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, CEPR Policy Insight, 2018, N 91.

[51] Cfr. per il testo completo: <https://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2017/10/17-10-10-Non-Paper-BMF-on-Reforming-ESM-09-10-2017.pdf> (consultato il 13.06.2019).

[52] Cfr. per il testo completo della proposta di regolamento: <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/12/Proposta-di-REGOLAMENTO-DEL-CONSIGLIO-sullistituzione-del-Fondo-monetario-europeo.pdf> (consultato il 13.06.2019).

europea, a malapena sufficiente a sopperire all'uscita del Regno Unito dall'UE, e dei 95 mia. di euro che esso apportava al Bilancio europeo[53]. Sono stati, infatti, meramente ridisegnati i confini degli impegni di spesa, peraltro diminuendo considerevolmente i fondi destinati alla Politica agricola comune[54], che notoriamente riversa gran parte dei propri fondi su quelle aree dell'UEM, che sono tuttora bloccate in un circolo vizioso di disoccupazione e non pieno utilizzo dei fattori produttivi[55].

Il MES appare dunque al centro del percorso di riforma del quadro istituzionale che dovrebbe portare alla costruzione di un Ministro delle finanze europee, con ampi poteri di coordinamento, controllo ed intervento nell'ambito del Semestre europeo e nella gestione del Fondo monetario europeo. Tali interventi tuttavia necessitano, per incidere sul quadro attuale, di riforme giuridiche che non modifichino tanto il nome attribuito al Commissario per il Bilancio quanto le attribuzioni connesse con il suo ruolo e di conseguenza il rapporto tra gli organi di rappresentanza nazionali ed europei e la Commissione europea. La costruzione di un modello di *governance* economica para-federale[56], invocato dalle parole del Presidente della Commissione Juncker[57], appare oggi, dunque, sempre più evidentemente posto di fronte ad ostacoli ritenuti superabili da parte della dottrina solamente con l'implementazione di profonde riforme giuridico-istituzionali, che affrontino i nodi gordiani del *deficit* democratico dell'UE[58], dell'esigenza di ampliare e dare un ruolo di stabilizzatore al Bilancio europeo e di giungere ad un'emissione congiunta, anche parziale, dei titoli di Stato nazionali[59].

Si perdoni perciò il cattivo auspicio insito nelle parole di Habermas: “[t]he repeatedly endorsed ‘pact for Europe’ merely confirms an old mistake: legally non-binding agreements concluded by the heads of government are either ineffectual or undemocratic”[60].

---

[53] Sul punto di come il *Multiannual Financial Framework* non abbia saputo essere innovativo in risposta a tale sfida JORGE NÚÑEZ/DANIEL GROS, *The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response*, in: CEPS Commentary, 2018.

[54] Per ampliare i fondi destinati al sistema di sicurezza in risposta ad una stretta sulle politiche migratorie dell'UE, cfr. l'introduzione di questo paragrafo nonché il sunto effettuato da FABRIZIO DE FILIPPIS, *Il futuro della Politica Agricola Comune nel prossimo quadro finanziario pluriennale*, Centro Studi sul Federalismo research paper, 2018.

[55] Cfr. sul punto il quadro complessivo delineato dallo SVIMEZ, *Le politiche dell'Unione europea tra austerità e crescita*, in: Rapporto 2014 sull'Economia del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 333–350.

[56] Del resto invocata da molteplici voci che riprendendo le parole di Habermas vedono “[t]he European Union [...] as an important step on the path towards a politically constituted world society”, JÜRGEN HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in: *The European Journal of International Law*, n. 2-2012, p. 336.

[57] Il Presidente della Commissione europea ha affermato nel discorso sullo Stato dell'UE del 2015 che “non c'è abbastanza Europa in questa Unione e non c'è abbastanza Unione in questa Unione”.

[58] Cfr. sul tema NICK J. DE BOER, *Judging European democracy, National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*, 2018.

[59] Sul tema cfr. i contributi di THOMAS PHILIPPON/CHRISTIAN HELLWIG, *Eurobills, not Eurobonds*, 2011; JACQUES DELPLA/JAKOB VON WEIZSÄCKER, *The Blue Bond proposal*, Bruegel policy brief Issue, 2010; PAUL DE GRAUWE/WIM MOESEN, *Gains for All: A proposal for a common Eurobond*, CEP commentary, 2009; SHAHIN VALLÉE, *Path to eurobonds*, 2012; YANIS VAROUFAKIS/STUART HOLLAND, *Eurobonds: not a question of “whether” but one of “who will issue them” and “who will back them”*, 2011, in: <https://www.yanisvaroufakis.eu/europes-denial-the-eurozones-crisis> (consultato il 13.06.2019); MICHAEL D. BORDO/AGNIESZKA MARKIEWICZ/LARS JONUNG, *A fiscal union for the euro: some lessons from history*, National Bureau of economic research, Cambridge 2011.

---

[60] HABERMAS (nota 56), p. 337.