

CRIO **PAPERS**

N°.57

ELISABETTA RIZZO

**L'UNIONE EUROPEA E LA CRISI
DEL DEBITO SOVRANO**

© 2021 Elisabetta Rizzo

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series

ISSN: 2037-6006

The School of Laws

University of Catania

Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor

Rosario Sapienza

Editorial Staff

Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Giuseppe Matarazzo,
Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi

Graphic Project

Ena Granulo www.studioen.it

SOMMARIO: 1. La crisi economico-finanziaria e gli strumenti dell'Unione europea in risposta alla crisi. – 2. Gli strumenti 'intra-UE' in risposta alla crisi. – 3. Gli strumenti 'extra-UE' in risposta alla crisi. – 4. L'impatto degli strumenti di risposta alla crisi sul sistema istituzionale europeo. – 5. *Fiscal Compact*: uno strumento di integrazione differenziata extra-UE. – 6. Il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel quadro del *Fiscal Compact*. – 7. Il contributo italiano nella fase di negoziazione del *Fiscal Compact*. – 8. *Fiscal Compact*: punto di partenza e non traguardo. – 9. La crisi dei debiti sovrani e il problema del *deficit* democratico dell'Unione europea.

1. La crisi economico-finanziaria e gli strumenti in risposta alla crisi

Nel 2007 ha avuto inizio una grave crisi finanziaria internazionale, innescata da eventi del sistema bancario americano. Tale situazione si è verificata a seguito dello scoppio della cd. bolla immobiliare statunitense, della crisi dei prestiti *subprime* e dell'uso scorretto dei meccanismi di cartolarizzazione¹. Questa grave crisi finanziaria ha investito sia le banche americane sia le banche europee che avevano effettuato ingenti investimenti sul mercato americano. Per evitare il fallimento delle banche coinvolte, molti Stati europei sono intervenuti aggravando significativamente la condizione dei propri bilanci pubblici. Inoltre, i Governi europei, che ogni anno erano abituati a prendere in prestito ingenti somme di denaro per finanziare i propri bilanci e che, così facendo, avevano accumulato debiti massicci, si sono trovati davanti a mercati ostili e meno

¹ I prestiti *subprime* sono prestiti ad alto rischio, concessi a clienti che in condizioni normali non otterrebbero credito in quanto incapaci di fornire sufficienti garanzie. La crescita dei mutui *subprime* nel 2007 è stata determinata, in particolare, dalla cd. bolla immobiliare, dai bassi tassi di interesse e da un uso scorretto dei meccanismi di cartolarizzazione.

Per bolla immobiliare si intende l'aumento costante e significativo dei prezzi di mercato delle abitazioni rispetto al valore reale. La bolla immobiliare statunitense ha reso conveniente la concessione di mutui da parte delle istituzioni finanziarie che, in caso di insolvenza del mutuatario, potevano comunque recuperare il denaro prestato attraverso il pignoramento e la rivendita dell'abitazione. Invece, i bassi tassi di interesse applicati alle famiglie che richiedevano mutui ipotecari hanno stimolato la domanda di abitazioni facendone lievitare ulteriormente i prezzi. Oltre alla bolla immobiliare e ai bassi tassi di interesse, la crescita dei mutui *subprime* è stata causata anche dallo sviluppo delle operazioni di cartolarizzazione, ossia dalla possibilità per gli istituti creditizi di trasferire i mutui, dopo averli trasformati in un titolo, a soggetti terzi e di recuperare immediatamente buona parte del credito che altrimenti avrebbero riscosso solo al termine dei mutui stessi (10, 20 o 30 anni dopo). La cartolarizzazione ha consentito alle banche di liberarsi del rischio di insolvenza dei prenditori dei fondi e ha indebolito così l'incentivo a valutare correttamente l'affidabilità dei clienti. I titoli cartolarizzati sono stati sottoscritti da molti investitori sia negli USA sia in Europa. La crisi finanziaria ha avuto inizio a seguito del crollo dei prezzi degli immobili, dell'aumento dei tassi di interesse e dell'incapacità dei debitori di ripagare i propri mutui. La cartolarizzazione ha favorito la trasmissione della crisi dall'economia statunitense alle economie europee.

propensi a concedere prestiti. Conseguentemente a ciò, nel 2009 l'Europa è entrata in recessione e un problema che inizialmente riguardava solo le banche ha cominciato a coinvolgere sempre più i Governi. Quindi, quella che era nata come crisi finanziaria si è trasformata in crisi del debito sovrano.

Questa crisi ha messo in luce diverse lacune del sistema di *governance* economica dell'Unione europea. *In primis*, il controllo della finanza pubblica ha prestato troppa attenzione al disavanzo di bilancio su base annua e non abbastanza al debito pubblico. Infatti, molti Paesi, che avevano presentato un disavanzo annuo ridotto o addirittura un *surplus* di bilancio, nel corso della crisi hanno dovuto far fronte a difficoltà economiche dovute a un elevato debito pubblico. Pertanto, è apparso necessario un controllo più rigoroso di quest'ultimo indicatore. In secondo luogo, la sorveglianza delle economie dell'Unione europea non è stata sufficientemente attenta agli sviluppi non sostenibili della competitività e della crescita del credito, col conseguente massiccio indebitamento del settore privato e indebolimento degli enti finanziari. La crisi ha anche evidenziato la mancanza di un sistema di sanzioni efficaci e credibili nei confronti dei Paesi dell'eurozona in caso di disavanzi eccessivi. Inoltre, la debolezza delle istituzioni comunitarie e l'eccessiva lentezza dei processi decisionali hanno comportato risposte tardive a sviluppi macroeconomici preoccupanti. Infine, quando è sopraggiunta la crisi, si è evidenziata la mancanza di meccanismi di sostegno finanziario per i Paesi dell'eurozona in difficoltà. Quindi, non è stato possibile aiutarli tempestivamente ed evitare il contagio degli Stati a rischio.

Tra il mese di maggio 2010 e il mese di maggio 2013, a livello regionale europeo, sono state adottate una serie di misure volte a fronteggiare la grave crisi economico-finanziaria che si è registrata in Europa. Se si fa riferimento al contesto giuridico in cui si inscrivono e alla tipologia dello strumento impiegato, gli atti in questione sono riconducibili a due distinte categorie: taluni si collocano all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea e si inscrivono sia tra le fonti di diritto primario che tra quelle di diritto derivato; altri all'esterno di questo assumendo la forma classica dell'accordo internazionale. Nel primo gruppo rientrano, in particolare, l'istituzione del

Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (nel prosieguo della trattazione Mesf)², la decisione (CE) n. 199/2011 del Consiglio europeo che, modificando l'art. 136 del TFUE, ha previsto un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro³, il *Six Pack*⁴ e il *Two Pack*⁵. Per il secondo gruppo si possono richiamare, principalmente, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf)⁶, il Patto *Euro Plus*⁷, il Meccanismo europeo di stabilità (Mes)⁸ e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact* o Patto di bilancio)⁹.

² Regolamento (CE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in GU L. 118 del 12 maggio 2010.

³ Decisione (CE) n. 199/2011 del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in GU L. 91 del 6 aprile 2011.

⁴ Il *Six Pack* è un pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva in materia di *governance* economica dell'Unione europea. Regolamento (CE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in GU L. 306 del 23 novembre 2011; regolamento (CE) 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, in GU L. 306 del 23 novembre 2011; regolamento (CE) 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 sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GU L. 306 del 23 novembre 2011; regolamento (CE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, in GU L. 306 del 23 novembre 2011; regolamento (CE) del Consiglio n. 1177/2011, 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, in GU L. 306 del 23 novembre 2011; direttiva (CE) del Consiglio n. 85/2011, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in GU L. 306 del 23 novembre 2011.

⁵ Il *Two Pack* è un pacchetto di due regolamenti che rafforza il coordinamento economico tra gli Stati membri e introduce nuovi strumenti di monitoraggio. Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 472/2013, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in GU L. 140 del 27 maggio 2013; regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 473/2013, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, in GU L. 140 del 27 maggio 2013.

⁶ Accordo istitutivo del Fondo europeo di stabilità finanziaria, del 9 maggio 2010.

⁷ Patto *Euro Plus*, del 24/25 marzo 2011.

⁸ Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità, del 2 febbraio 2012.

⁹ Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, del 2 marzo 2012.

2. Gli strumenti *'intra-UE'* in risposta alla crisi

Il Mesf è un fondo provvisorio di 60 milioni di euro a sostegno degli Stati dell'Unione in crisi, istituito dal Consiglio con regolamento¹⁰. La base giuridica dell'atto istitutivo del Mesf è l'art. 122, paragrafo 2, del TFUE, ai sensi del quale il Consiglio può accordare assistenza finanziaria ai Paesi dell'Unione che si trovino in difficoltà o siano seriamente minacciati da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al loro controllo. L'Unione ha fatto ricorso al Mesf per assistere il Portogallo, con una dotazione di 26,5 milioni di euro, e l'Irlanda, con una dotazione di 22 milioni di euro. Il Mesf è nato come misura provvisoria ed è stato operativo fino al 30 giugno del 2013, per essere poi assorbito nel Meccanismo europeo di stabilità (Mes) che, a differenza del primo, è stato inteso come meccanismo permanente di gestione della crisi.

Si è ritenuto che una norma *ad hoc* fosse necessaria per autorizzare la creazione di un meccanismo permanente di gestione delle crisi. Pertanto, il Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 ha approvato la modifica dell'art. 136 del TFUE, grazie alla quale gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità permanente per l'area euro in sostituzione di quello transitorio. La norma, nella sua nuova formulazione, stabilisce che il meccanismo sia attivabile solo se indispensabile per la salvaguardia della stabilità dell'area euro e nel rispetto di rigorose condizioni. Per la modifica dell'art. 136 del TFUE si è fatto ricorso alla procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, paragrafo 6, del TUE; pertanto, ancora una volta, si è intervenuti all'interno del quadro normativo dell'Unione, sfruttando le possibilità previste dai Trattati comunitari.

Il *Six Pack*, invece, è un pacchetto di misure entrato in vigore il 13 Dicembre 2011, che ha apportato modifiche ed integrazioni al Patto di stabilità e crescita (PSC)¹¹.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, in GU L. 118 del 12 maggio 2010.

¹¹ Il *Patto di stabilità e crescita* è un accordo stipulato nel 1997 e più volte riformato nel periodo 2005-2012. Formalmente è costituito da una risoluzione del Consiglio europeo e da due regolamenti del Consiglio, che ne precisano gli aspetti tecnici. Esso è stato stipulato per garantire la disciplina di

L'obiettivo di tali misure è stato il rafforzamento del coordinamento economico e di bilancio dell'Unione e, in particolare, dell'area euro. Esso si compone di 5 regolamenti e di una direttiva. Due regolamenti (1173 e 1174/2011) si fondano sull'art. 136 TFUE e producono i loro effetti solo per gli Stati che partecipano all'area euro. Gli altri tre regolamenti (1175, 1176 e 1177/2011) e la direttiva (85/2011) si rivolgono a tutti gli Stati membri. Di questi ultimi, i primi due regolamenti trovano la loro base giuridica nell'art. 121, paragrafo 6, del TFUE, che rimette al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di dettare (mediante regolamenti) la disciplina delle modalità della procedura di sorveglianza multilaterale dell'Unione europea. Invece, il terzo regolamento e la direttiva sono riconducibili all'art. 126, paragrafo 14, del TFUE, che affida al Consiglio il compito di adottare le disposizioni sostitutive del protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi¹².

Tra le novità più significative introdotte dal pacchetto si possono individuare:

- l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo di pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%;
- l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella misura di almeno 1/20 dell'eccedenza rispetto alla soglia del 60%;
- un semi-automatismo delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni nei confronti dei Paesi che violano le regole del patto. Le sanzioni sono, infatti,

bilancio degli Stati membri dell'Unione europea e la conseguente stabilità monetaria. Infatti, con questo atto gli Stati membri che hanno adottato l'euro si sono impegnati a rispettare i cosiddetti parametri di Maastricht, ovvero un *deficit* pubblico non superiore al 3% del PIL ed un debito pubblico inferiore al 60% del PIL, od anche un debito pubblico indirizzato al rientro. Il PSC, inoltre, ha attivato la procedura per *deficit* eccessivo prevista nell'art. 104 del Trattato CEE, modificato dal Trattato di Maastricht e poi dal Trattato di Lisbona. Tale procedura prevede nell'ordine: un *avvertimento o early warning deliberato dal Consiglio* quando il *deficit* di un Paese si approssima al 3% del PIL; una *raccomandazione, deliberata sempre dal Consiglio*, quando il *deficit* di un Paese supera il 3% del PIL; una *sanzione nei confronti dello Stato* destinatario della *raccomandazione* che non abbia adottato adeguate misure per correggere la propria politica di bilancio. L'ammontare della sanzione è variabile a seconda dei casi e non può superare lo 0,5% del PIL dello Stato.

¹² Protocollo n. 12 sulla procedura per disavanzi eccessivi allegato ai Trattati sull'Unione europea (TUE e TFUE).

raccomandate dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio, salvo che esso le respinga con voto a maggioranza qualificata (maggioranza inversa) degli Stati dell'area euro; non si tiene però conto del voto dello Stato interessato;

- l'applicazione di un deposito non fruttifero, pari allo 0,2% del PIL realizzato nell'anno precedente, ai Paesi che registrano un disavanzo eccessivo, convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo.

Il *Two Pack* è stato presentato dalla Commissione il 23 novembre 2011 ed è entrato in vigore il 30 maggio 2013. Tali misure sono basate sull'art. 136 TFUE e sono, dunque, relative ai soli Stati dell'eurozona. Il primo dei due regolamenti che formano il *Two Pack* istituisce dei meccanismi di sorveglianza più stringenti per gli Stati minacciati da difficoltà economiche o che abbiano richiesto assistenza ad istituzioni finanziarie internazionali quali il Fondo monetario internazionale (Fmi)¹³, il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf)¹⁴ e il Meccanismo europeo di stabilità (Mes)¹⁵. Prevedendo meccanismi di sorveglianza più stringenti per gli Stati che hanno richiesto assistenza

¹³ Il Fondo monetario internazionale (FMI) è stato istituito nel 1945 per scongiurare il ripetersi di gravi crisi economiche come la grande depressione degli anni trenta. L'obiettivo statutario del FMI è la promozione della stabilizzazione delle relazioni monetarie e finanziarie internazionali. L'esigenza della cooperazione in tale settore deriva dalla constatazione che le economie sono interdipendenti e che la stabilità monetaria e finanziaria ha ripercussioni positive sulla crescita economica mondiale. Attualmente, le principali funzioni svolte sono quelle di sorveglianza e di assistenza finanziaria. Il FMI è un'organizzazione a carattere universale composta da 189 Stati membri. Gli organi principali del FMI sono il Consiglio dei governatori (*Board of Governors*) a composizione plenaria, il Consiglio esecutivo (*Executive Board*) e il direttore operativo (*Managing Director*). Il Consiglio dei governatori si riunisce di norma una volta l'anno e le sue funzioni sono in gran parte delegate al Consiglio esecutivo, che siede permanentemente. Dei membri del Consiglio esecutivo, 5 sono permanenti e appartengono ai 5 Stati che detengono la quota maggiore (Stati Uniti, Giappone, Germania, Francia e Regno Unito), mentre gli altri sono eletti dal Consiglio dei governatori sulla base di un sistema di raggruppamenti di nazioni (non necessariamente su base regionale). Il direttore operativo viene eletto dal Consiglio esecutivo e lo presiede. Il FMI dispone di un capitale messo a disposizione dai suoi membri e il voto all'interno dei suoi organi è ponderato a seconda della quota detenuta. Considerato che per prendere le decisioni più importanti sono necessarie maggioranze molto alte (i 2/3 o i 3/4 dei voti), gli Stati Uniti e il gruppo dei principali Paesi dell'Unione europea dispongono di fatto di un potere di veto.

¹⁴ Vedi *supra*, paragrafo 3.

¹⁵ *Ibidem*.

al Fmi, al Fesf e al Mes, il *Two Pack* ha cercato di incorporare le procedure operative di questi strumenti intergovernativi all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il secondo regolamento contiene disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati della zona euro e la correzione dei disavanzi eccessivi. È previsto, infatti, che il 15 ottobre di ogni anno i Paesi membri presentino alla Commissione e all'Eurogruppo¹⁶ il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo. In caso di divergenze significative con il Patto di stabilità e crescita, la Commissione può chiedere entro 15 giorni la presentazione di un progetto di bilancio rivisto. Al termine dell'esame dei progetti, la Commissione, ove lo ritenga necessario, può adottare un parere da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo. Quest'ultimo "esamina i pareri della Commissione riguardanti i progetti di documenti programmatici di bilancio nonché la situazione e le prospettive di bilancio per l'intera zona euro (...). I risultati di tali esami da parte dell'Eurogruppo sono resi pubblici, ove appropriato"¹⁷. Grazie a questa procedura è possibile tenere sotto controllo la situazione finanziaria della zona euro ed intervenire tempestivamente ove necessario.

3. Gli strumenti 'extra-UE' in risposta alla crisi

Come già anticipato, le principali misure adottate al di fuori dell'ordinamento dell'Unione europea sono state l'istituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf)¹⁸, il Patto *Euro Plus*¹⁹, l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes)²⁰ e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact* o Patto di bilancio)²¹.

¹⁶ L'Eurogruppo riunisce i Ministri delle finanze dei 19 Stati membri che hanno adottato l'euro. Si tratta di una riunione informale che permette di discutere di questioni economico-finanziarie legate all'unione economica e monetaria europea (Uem). L'Eurogruppo, i suoi componenti e le sue funzioni sono stati formalizzati nel Trattato di Lisbona.

¹⁷ Art. 7, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013.

¹⁸ Accordo istitutivo del Fondo europeo di stabilità finanziaria, del 9 maggio 2010.

¹⁹ Patto *Euro Plus*, del 24/25 marzo 2011.

²⁰ Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità, del 2 febbraio 2012.

²¹ Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, del 2 marzo 2012.

Il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) è un fondo provvisorio di 440 milioni di euro creato a sostegno dei Paesi dell'area euro in crisi. L'accordo istitutivo del fondo è stato adottato il 9 maggio 2010 dai rappresentanti dei Paesi dell'area euro in veste intergovernativa, e dunque non come organi del Consiglio dell'Unione; pertanto, esso ha necessitato delle ratifiche dei Paesi che l'hanno sottoscritto per poter entrare in vigore. Dal punto di vista giuridico, il Fesf si presenta come una società di diritto lussemburghese, con sede in Lussemburgo. Questo fondo è stato poi sostituito dal Mes.

Il Patto *Euro Plus* è stato sottoscritto da 23 Paesi dell'Unione in occasione del Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011. Il Patto mira a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati partecipanti e la loro convergenza verso più alti livelli di competitività. Tale accordo ha un contenuto programmatico e, quindi, indirizza la futura azione degli Stati aderenti. Ciò spiega perché la sua entrata in vigore non sia stata subordinata alle ratifiche nazionali. Il Patto *Euro Plus* può in qualche modo ricondursi alla categoria degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata.

Il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) è un fondo di assistenza permanente di 750 milioni di euro, creato per la stabilità finanziaria della zona euro e sostitutivo sia del Mesf che del Fesf. È stato istituito tramite un Trattato stipulato il 2 febbraio 2012. Tale fondo opera attraverso la concessione di finanziamenti, la quale è stata subordinata, a partire dal 1° marzo 2013, alla ratifica del cd. *Fiscal Compact* ad opera della Parte contraente interessata e all'adozione della *golden rule* di cui all'art. 3, paragrafo 2, del predetto Trattato, cioè la trasposizione della regola del pareggio di bilancio nelle legislazioni nazionali. Il fondo è divenuto attivo dal luglio 2012. Gli Stati firmatari del Trattato istitutivo del Mes ne hanno sospeso temporaneamente l'operatività, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale tedesca sulla compatibilità del fondo con l'ordinamento nazionale tedesco. La Corte tedesca ha sciolto positivamente il nodo giuridico il 12 settembre 2012. Il Mes può emettere strumenti finanziari e titoli, può acquistare titoli di Stato dell'eurozona, può concedere prestiti ai Paesi in difficoltà e concludere intese con istituti privati. In caso di insolvenza dello Stato finanziato, il Mes ha diritto ad essere rimborsato prima dei creditori privati. Il Mes può irrogare sanzioni

nei riguardi degli Stati che non rispettano la scadenza di restituzione, i cui proventi andranno ad aggiungersi allo stesso fondo. L'accordo Mes istituisce un vero e proprio ente finanziario di diritto internazionale. Il fondo è gestito da un Consiglio dei governatori formato dai ministri finanziari degli Stati dell'eurozona, da un Consiglio di amministrazione (nominato dal Consiglio dei governatori) e da un Direttore generale, con diritto di voto in seno al Mes, nonché dal Commissario UE agli affari economico-monetari e dal Presidente della Bce nel ruolo di osservatori. Le decisioni del Consiglio dei governatori devono essere prese a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice. L'operato del Mes, i suoi beni e patrimoni ovunque si trovino e chiunque li detenga, godono dell'immunità da ogni forma di processo giudiziario. Tutti i membri del personale sono immuni da procedimenti legali in relazione agli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni e godono dell'inviolabilità nei confronti dei loro atti e documenti ufficiali. Tuttavia, un collegio di 5 revisori esterni, indipendente e nominato dai governatori del fondo, ha accesso ai libri contabili e alle singole transazioni del Mes. La composizione del collegio è così ripartita: un membro proviene dalla Corte dei conti europea e altri due, a rotazione, dagli organi supremi di controllo degli Stati membri. I diritti di voto di ogni Stato membro non sono capitari, ma proporzionali al valore delle quote versate nel fondo. In caso di mancato versamento, lo Stato membro perde il diritto di voto finché non risolve la propria posizione debitoria e il numero dei diritti di voto è ricalcolato tra gli altri Stati. Ciascuno Stato mantiene invece l'obbligo di contribuire al capitale autorizzato anche se riceve assistenza finanziaria dal Mes. Per tutte le decisioni è necessaria la presenza della maggioranza dei due terzi dei membri aventi diritto di voto, che rappresentino almeno i 2/3 dei diritti di voto. È previsto un tasso di interesse, necessario a coprire i costi operativi e di finanziamento e ad assicurare un profitto al fondo stesso. La responsabilità di ciascun membro del Mes è limitata alla rispettiva quota di capitale autorizzato al prezzo di emissione determinato. Nessun Paese membro, infatti, può essere considerato responsabile degli obblighi contratti dal Mes.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact* o Patto di bilancio) è un accordo internazionale firmato il 2 marzo 2012 da 25 Paesi membri dell'Unione europea. Gli unici Stati comunitari che non hanno aderito all'accordo sono stati il Regno Unito²², la Repubblica Ceca e la Croazia²³. L'obiettivo del Trattato è stato il rafforzamento del pilastro economico dell'unione economica e monetaria tramite l'introduzione di una serie di regole volte a rafforzare la disciplina fiscale attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro. Alcune disposizioni del Trattato erano state già previste a livello di diritto derivato dell'Unione europea, ma la Germania ha premuto affinché esse fossero codificate in un trattato internazionale, per sancirne maggiormente l'importanza e renderne più lunga e complessa un'eventuale modifica.

La parte più importante del Trattato è senz'altro quella relativa al titolo III (art. 3-8). In particolare, l'art. 3, paragrafo 1, impone che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una Parte contraente sia in pareggio o in avanzo. Tale regola "si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (...)"²⁴. "Per saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione si intende il saldo annuo corretto per il ciclo al netto di misure *una tantum*^[25] e temporanee"²⁶. "Qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, è attivato automaticamente un meccanismo di correzione. Tale meccanismo include

²² Dal 31 Gennaio 2020, il Regno Unito non è più uno Stato membro dell'Unione europea. A seguito del referendum sulla *Brexit* del 2016, in occasione del quale il 52% ha votato per lasciare l'Unione, il Governo britannico ha formalmente annunciato il ritiro del Paese a marzo 2017, sebbene l'uscita sia stata ritardata dal Parlamento britannico.

²³ La Croazia è entrata a far parte dell'Unione europea il 1° luglio 2013.

²⁴ Art. 3, paragrafo 1, lett. b), *Fiscal Compact*.

²⁵ Le misure *una tantum* sono quelle risorse temporanee volte a fronteggiare le spese imminenti, e che non possono essere spalmate su più esercizi finanziari.

²⁶ Art. 3, paragrafo 3, lett. a), *Fiscal Compact*.

l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito"²⁷. Le Parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali. Per circostanze eccezionali si intendono gli "eventi inconsueti non soggetti al controllo della Parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica (...), purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine"²⁸. Particolarmente importante è la *golden rule*, prevista all'art. 3, paragrafo 2 del Trattato. Con essa gli Stati firmatari si impegnano all'inserimento della regola del pareggio di bilancio in disposizioni legislative interne di carattere vincolante e permanente, disposizioni che dovrebbero "preferibilmente avere" natura costituzionale. L'art. 4 del Trattato dispone che, se il rapporto tra il debito pubblico e il Pil di una Parte contraente supera il valore del 60%, tale Parte contraente deve operare una riduzione nella misura di 1/20 all'anno.

L'inosservanza da parte degli Stati membri delle regole in materia di disavanzo, nonché dell'obbligo di recepimento del principio di pareggio di bilancio nelle legislazioni nazionali, apre la strada a un'azione davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea. A norma dell'art. 8, questa può essere adita da una o più Parti contraenti, previo rapporto *ad hoc* della Commissione europea, oppure direttamente, per far constatare l'inadempimento dello Stato. La Corte, all'esito del procedimento, può irrogare una sanzione che consiste nel pagamento di una somma forfettaria ovvero di una penalità, comunque non superiore allo 0,1% del PIL dello Stato la cui infrazione sia stata accertata. L'entrata in vigore del Trattato è stata subordinata alla ratifica da parte di almeno 12 Paesi dell'eurozona. I Paesi non appartenenti all'area euro che hanno firmato il Trattato²⁹, per essere vincolati dalle disposizioni di cui ai titoli III (Patto di bilancio) e IV

²⁷ *Ibidem*, paragrafo 1, lett. e).

²⁸ *Ibidem*, paragrafo 3, lett. b).

²⁹ I Paesi non appartenenti all'area euro firmatari del *Fiscal Compact* sono: Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia.

(coordinamento delle politiche economiche e convergenza), hanno reso una dichiarazione in tal senso al momento del deposito del loro strumento di ratifica ovvero avrebbero dovuto renderla ad una data successiva. Il Trattato costituisce uno strumento esterno all'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Nonostante ciò, l'art. 2 dello stesso afferma che l'accordo debba essere applicato ed interpretato in conformità con i Trattati e il diritto dell'Unione europea. Inoltre, l'art. 16 dispone che, entro 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato, debbano essere adottate le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea³⁰.

L'adozione del *Fiscal Compact* ha messo in dubbio posizioni e convinzioni considerate dei punti fermi. *In primis*, esso ha messo in discussione il comune sentimento di non procedere ad una nuova riforma istituzionale per almeno una generazione, dopo la doppia vicenda del Trattato costituzionale e di quello successivo di Lisbona. La grave crisi economico-finanziaria europea ha costretto a rovesciare tale impostazione e a riprendere il cammino delle riforme. In secondo luogo, si è preferito ricorrere ad un Trattato internazionale, accantonando sia la possibilità di utilizzare le potenzialità inesplorate del Trattato sull'Unione europea, nella versione modificata a Lisbona, sia quella di tentare una riforma del Trattato di Unione con le procedure di cui agli art. 48, paragrafo 6, TUE e 136 TFUE. Inoltre, è stata sorprendente la rapidità con cui si è passati dalla decisione su un nuovo patto di bilancio alla sua messa in atto, con la sua firma. Ciò in quanto i Capi di Stato e di governo firmatari erano consapevoli della gravità dei problemi che avevano di fronte. Il *Fiscal Compact* è stato sottoscritto da quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea e per la sua entrata in vigore è stata ritenuta sufficiente la ratifica da parte di dodici Stati contraenti della zona euro. L'aggravarsi della pandemia *Covid-19* e della crisi economica ha spinto molti Paesi comunitari, tra cui l'Italia, a chiedere alla Commissione europea l'attivazione della cd. *general escape*

³⁰ Ad oggi, l'incorporazione del *Fiscal Compact* nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario non è stata realizzata. Il 6 dicembre 2017, la Commissione europea ha indirizzato una proposta di direttiva al Parlamento europeo e al Consiglio per l'incorporazione del *Fiscal Compact* nel quadro giuridico dell'Unione europea. L'iniziativa, però, si è conclusa con un nulla di fatto.

clause, ossia la sospensione temporanea delle regole fiscali contenute nel Patto di stabilità. La Commissione europea ha proposto l'attivazione della clausola di salvaguardia il 20 marzo 2020 ed il Consiglio ha dato il suo assenso qualche giorno dopo. Grazie a ciò, gli Stati membri possono deviare temporaneamente dai normali parametri previsti dal Patto e usare la politica di bilancio e di spesa pubblica come arma per contrastare la crisi. Si tratta della prima sospensione del Patto da quando esso è stato adottato.

4. L'impatto degli strumenti di risposta alla crisi sul sistema istituzionale europeo

Le misure *intra*-UE di risposta alla crisi non hanno inciso negativamente sull'equilibrio del sistema istituzionale europeo in quanto riflettono, tendenzialmente, la normale dialettica istituzionale dell'Unione. Esse sono state adottate nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, sistema in cui, relativamente ad alcune materie - tra cui la politica economico-finanziaria - il Parlamento europeo ha solo un diritto di veto senza, però, poter indirizzare l'azione dell'Unione secondo il proprio volere; in cui il ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo non riguarda la maggior parte delle decisioni in materia economico-finanziaria; in cui un ruolo decisivo spetta al Consiglio e al Consiglio europeo, organi rappresentativi degli Stati; in cui il Consiglio ed il Consiglio europeo sfuggono al controllo politico da parte del Parlamento europeo. Ciò tuttavia non deve far dimenticare che questa posizione marginale del Parlamento, in tale politica, si traduce in un aspetto del *deficit* democratico dell'Unione. Il sistema istituzionale europeo è sempre stato caratterizzato da un grave *deficit* democratico. In ambito economico-finanziario, la gravità di questo problema e l'assenza di peso del Parlamento europeo sono stati avvertiti maggiormente, a motivo della grande importanza che le decisioni economico-finanziarie hanno assunto per i cittadini europei. Infatti, è paradossale che misure che incidono significativamente sulla vita quotidiana dei cittadini vengano prese senza un coinvolgimento pieno del Parlamento europeo, istituzione in cui essi trovano diretta ed immediata rappresentanza.

Considerazioni diverse valgono per le misure *extra*-Ue di risposta alla crisi. Talvolta, il ricorso ad esse è stato determinato dalla mancanza di una volontà politica di

procedere a una revisione dei Trattati di Unione. Ad esempio, alcune norme del *Fiscal Compact* (si pensi alla regola del pareggio di bilancio) avrebbero richiesto, per poter essere adottate all'interno dell'ordinamento dell'Unione, una revisione dei Trattati che, nel caso specifico, era impossibile da realizzare per l'opposizione di Repubblica Ceca e Regno Unito. Nemmeno sarebbe stata praticabile la soluzione dell'*opting out*, data la richiesta britannica di contropartite inaccettabili. In altri casi, invece, si è preferito codificare certe discipline mediante Trattati internazionali per sancirne maggiormente l'importanza e renderne più difficile la modifica. Ciò, ad esempio, si è verificato per le norme del *Fiscal Compact* che non richiedevano una modifica dei Trattati e che potevano essere adottate dall'Unione nell'esercizio delle proprie competenze. Altre volte ancora gli Stati hanno deciso di procedere al di fuori del diritto dell'Unione per conservare il proprio diritto di veto. Ad esempio, per quanto concerne il Fesf, si è preferito non istituirlo con regolamento ex art. 122, paragrafo 2, TFUE. Posto che le sue risorse non provenivano dal bilancio dell'Unione, gli Stati contributori hanno preferito mantenere un controllo sull'uso dei fondi, subordinandolo ad una decisione unanime. Tutte le misure in questione hanno avuto delle ripercussioni sul sistema istituzionale europeo in quanto, da una parte, essendo state adottate al di fuori della cornice dei Trattati di Unione, sono sfuggite dalle competenze delle istituzioni dell'Unione; dall'altro lato, hanno utilizzato le istituzioni comunitarie e vi hanno attribuito compiti ulteriori. Affinché un atto *extra-UE* possa servirsi e attribuire competenze nuove agli organi europei, è necessaria una previsione dei Trattati comunitari a portata generale. Una norma di questo tipo è contenuta nell'articolo 273 TFUE, che autorizza la Corte di giustizia a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei Trattati. Quindi, in virtù di questa norma, devono considerarsi legittime le attribuzioni di competenza alla Corte di giustizia di cui agli art. 8 del *Fiscal compact*, 37 del Trattato Mes e 16 dell'accordo Fesf. Il problema si pone allorché manchi una specifica previsione dei Trattati in tal senso. Come ci insegna la prassi degli Stati dell'Unione, è sufficiente un'autorizzazione *ad hoc*, espressa o tacita, da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione europea e non solo di quelli che hanno partecipato alla singola iniziativa.

Ad esempio, si è avuta un'autorizzazione espressa da parte di tutti gli Stati membri per l'attribuzione di compiti nuovi ed aggiuntivi alla Commissione e alla BCE da parte del Trattato istitutivo del Mes. Un certo interesse ai fini del discorso che si sta affrontando presenta il titolo V del *Fiscal Compact*. In esso si prevede l'utilizzo delle istituzioni dell'Unione, alle quali indubbiamente attribuisce nuove funzioni. Inoltre, è prevista l'istituzione di un organismo nuovo, il Vertice euro (cd. *Euro Summit*). Fanno parte di questo organismo i capi di Stato o di governo delle Parti contraenti la cui moneta è l'euro, più il Presidente della Commissione. Il Vertice ha un suo Presidente, si riunisce almeno due volte all'anno e discute delle questioni strategiche della zona euro. Alle riunioni del Vertice è stabilmente invitato il Presidente della BCE e possono essere invitati i Presidenti del Parlamento europeo e dell'Eurogruppo. Il Parlamento europeo è sistematicamente informato dei preparativi e degli esiti delle riunioni del Vertice dal Presidente di quest'ultimo. Rispetto al Parlamento europeo non si pongono problemi in termini di legittima attribuzione di ulteriori funzioni all'istituzione, pur rimanendo irrisolti i già denunciati problemi del *deficit* democratico. Infatti, la partecipazione del Parlamento europeo al Vertice ha un carattere facoltativo e i poteri che gli sono stati riconosciuti sono semplicemente informativi. Il discorso sulla Commissione presenta qualche criticità ulteriore, poiché la sua partecipazione al *Summit* sembra assumere carattere cogente. In questo caso si può parlare di un'autorizzazione tacita da parte di tutti i Paesi membri dell'Unione europea. «Depone a favore di questa tesi la circostanza che la *governance* della zona euro delineata nel *Fiscal Compact* ricalca quasi alla lettera il documento allegato alla Dichiarazione dell'*Eurosummit* del 26 Ottobre 2011; e non risultano reazioni negative a tale documento da parte degli Stati non euro»³¹. La medesima considerazione vale per il Presidente del Consiglio europeo che ha svolto le funzioni di Presidente dell'*Euro Summit* in attesa della prima elezione di quest'ultimo³².

³¹ G.L. Tosato, «L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione», in *Il Fiscal Compact*, 2012, p. 24.

³² Ai sensi della Dichiarazione del 26 Ottobre 2011, in attesa della sua prima elezione, le funzioni di Presidente del Vertice sono state di competenza del Presidente del Consiglio europeo. Quest'ultimo non poteva svolgere compiti addizionali rispetto a quelli previsti dai Trattati, salvo espressa autorizzazione. In questa occasione, non vi sono state contestazioni da parte degli Stati non aderenti all'area

In conclusione, le misure *intra*-UE non hanno intaccato in alcun modo il sistema istituzionale europeo in quanto adottate nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario. Esse, però, hanno evidenziato la gravità del problema del *deficit* democratico, da sempre presente nell'Unione europea. Infatti, è grave che le misure di cui sopra, che incidono significativamente sulla vita dei cittadini europei, vengano prese senza un coinvolgimento pieno ed importante del Parlamento europeo. Le misure *extra*-UE, invece, sono state adottate al di fuori del sistema giuridico europeo, si sono servite delle istituzioni comunitarie e vi hanno attribuito compiti ulteriori. Esse sono indicative della volontà degli Stati comunitari di conservare la propria sovranità e il proprio diritto di veto. Il che non lascia ben sperare circa il superamento del problema del *gap* democratico.

5. *Fiscal Compact*: uno strumento di integrazione differenziata *extra*-UE

Il *Fiscal Compact* mira a rafforzare il Patto di stabilità e crescita del 1997, incluso nei Trattati comunitari fin dal Trattato di Maastricht, e le procedure per *deficit* eccessivo introdotte successivamente. Dunque, la strada maestra per la sua adozione avrebbe dovuto essere una revisione dei vigenti Trattati di Unione. Tuttavia, a causa dell'opposizione di Regno Unito e Repubblica Ceca, non è stato possibile percorrere tale strada, la quale avrebbe richiesto la firma e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Questi due Paesi avrebbero potuto essere più collaborativi, acconsentendo alle modifiche e negoziando al contempo protocolli di *opting out*. Il Regno Unito aveva però avanzato durante i negoziati richieste volte a pregiudicare la futura introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, cosa che gli altri Stati non hanno accettato. D'altro canto, questo Trattato è stato fortemente voluto dalla Germania per assicurare i mercati internazionali sulla stabilità dei bilanci degli Stati europei. Tale Stato è riuscito a persuadere gli altri Paesi dell'Unione ad accettare vincoli di bilancio più stretti in quanto maggior contribuente del Mes. Per tali ragioni, il *Fiscal Compact* ha assunto la veste

euro al documento di cui sopra. Quindi, nel caso considerato, si può parlare di un'autorizzazione tacita da parte di tutti gli Stati comunitari.

di un accordo internazionale stipulato al di fuori dell'ordinamento giuridico europeo. Ciò ha comportato una serie di conseguenze. *In primis*, la stretta correlazione con le norme comunitarie ha indotto ad agganciare il più strettamente possibile il *Fiscal Compact* al quadro dei Trattati dell'Unione europea: questo sarebbe il fine dell'art. 2 del Trattato stesso, a tenore del quale il Trattato in questione si applica nella misura in cui è compatibile con i Trattati comunitari e con il diritto dell'Unione europea. L'art. 16 del *Fiscal Compact* si spinge oltre prevedendo che le Parti contraenti compiano i passi necessari per incorporarne le prescrizioni nel quadro giuridico dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di quest'ultima. Poiché le modifiche necessarie riguardano la parte III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e non comportano nuove attribuzioni di competenze all'Unione europea, per trasformare il *Fiscal Compact* in diritto dell'Unione sarà possibile seguire la procedura di cui all'art. 48, paragrafo 6, del TUE, ovvero nelle forme della revisione semplificata. Quindi, il governo di uno Stato membro, il Parlamento europeo e la Commissione potranno presentare il relativo progetto al Consiglio europeo, che delibererà all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e della BCE. La decisione di modifica potrà entrare in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. È evidente che l'unanimità richiesta in seno al Consiglio europeo sia un ostacolo significativo all'incorporazione del Patto di bilancio.

Il *Fiscal Compact* è un'ipotesi di integrazione differenziata³³ *extra*-UE, alla stregua degli accordi di Schengen³⁴ e dell'accordo di Prüm³⁵. Ciò non solo non ha sorpreso ma è apparso fisiologico in quanto, ancor prima dell'entrata in vigore del Patto di bilancio, sia l'euro che la politica economica erano realtà a geometria variabile³⁶. Il *Fiscal Compact* ha contribuito ad accentuare il grado di differenziazione tra gli Stati membri dell'Unione europea. La situazione che si è venuta a creare a seguito della sua adozione può essere raffigurata immaginando taluni cerchi concentrici. Il primo riguarda gli Stati dell'eurozona che hanno ratificato il Trattato e che beneficiano del Mes. Infatti, i Paesi

³³ L'integrazione differenziata consente agli Stati comunitari di avanzare seguendo ritmi differenti e perseguendo obiettivi diversificati, sulla base delle proprie capacità ed esigenze. Per descrivere la situazione che ne deriva, sono state usate frequentemente le espressioni Europa a più velocità, Europa a cerchi concentrici o Europa a geometria variabile.

³⁴ Si tratta di un complesso di accordi volto a favorire la libera circolazione dei cittadini e la lotta alla criminalità organizzata all'interno dell'Unione europea, mediante l'abbattimento delle frontiere interne tra gli Stati partecipanti e la costituzione di un sistema comune di controllo alle frontiere esterne della Comunità. A un primo accordo siglato a Schengen nel 1985 da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, ha fatto seguito una Convenzione di attuazione (1990), entrata in vigore nel 1995. Ulteriori accordi hanno permesso l'adesione al sistema degli altri Stati dell'Unione europea, tranne Regno Unito e Irlanda. Con il Trattato di Amsterdam (1997, entrato in vigore nel 1999) le norme e le strutture previste dagli accordi qui considerati sono state integrate nel diritto dell'Unione europea. Dell'area Schengen fanno parte anche tre paesi non aderenti all'Unione europea (Islanda, Norvegia, Svizzera).

³⁵ Il Trattato di Prüm è un accordo firmato a Prüm da alcuni Paesi membri dell'Unione europea (Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Spagna e Paesi Bassi) il 27 maggio 2005. La finalità del Trattato è quella di aumentare le misure di coordinamento in materia di indagini giudiziarie e prevenzione dei reati. Il principale settore in cui l'accordo interviene è quello dello scambio dei dati relativi al DNA dei condannati per reati sul territorio dei Paesi aderenti. Questa norma, che non è prevista dal Trattato di Schengen, amplia la quantità e la tipologia di informazioni che possono essere scambiate tra le forze di polizia. L'accordo, tuttavia, non si limita solo a questo settore. Altri settori coperti sono lo scambio più approfondito di informazioni sui sospettati, sugli autoveicoli e sulla falsificazione dei documenti. Inoltre, è prevista la possibilità di creare squadre internazionali di polizia per pattugliare le zone frontaliere. Il trattato si occupa anche dell'immigrazione clandestina, elencando una serie di disposizioni per facilitare l'identificazione e il rimpatrio delle persone senza permesso di soggiorno e per prevenire il fenomeno collaborando con i Paesi di origine.

³⁶ Con riferimento all'euro è possibile individuare diversi cerchi concentrici. *In primis*, vi sono i 19 Paesi che hanno adottato la moneta unica. In secondo luogo, vi sono i rimanenti 8 Stati comunitari che non hanno partecipato all'area euro. Infine, abbiamo i Paesi non membri dell'Unione europea che utilizzano l'euro in virtù di accordi internazionali (San Marino, Vaticano e Monaco) o per loro decisione (Montenegro e Kosovo).

Con riguardo alla politica economica si pensi ad esempio al Patto *Euro Plus*, al quale hanno aderito tutti i Paesi membri dell'Unione europea salvo il Regno Unito, la Repubblica Ceca, la Svezia e l'Ungheria.

che non hanno aderito all'area euro non possono usufruire del cd. 'fondo salva Stati', anche se potrebbero partecipare alle decisioni di quest'ultimo nell'improbabile ipotesi che decidano di supportare, dall'esterno, un'operazione di salvataggio condotta dal Mes. Il secondo cerchio comprende gli Stati comunitari che non hanno adottato la moneta unica e che hanno ratificato il *Fiscal Compact*. Ad essi, in virtù dell'art. 14, paragrafo 4, del Patto di bilancio, si applicano solo i titoli III e IV del Trattato. Il terzo cerchio comprende i Paesi che non hanno sottoscritto il *Fiscal Compact*, cioè Regno Unito, Repubblica Ceca e Croazia. Questo cerchio non è rigidamente circoscritto, in quanto l'art. 15 del Patto prevede l'adesione degli Stati comunitari che non l'hanno firmato, sulla base del semplice deposito dello strumento di accessione. Un quarto cerchio racchiude i Paesi che hanno sottoscritto il Patto di bilancio ma non il Patto *Euro Plus*. All'interno di questa costruzione concentrica, è immaginabile un ulteriore cerchio. Infatti, l'art. 10 del Trattato contempla la possibilità che gli Stati aderenti instaurino una cooperazione rafforzata (ai sensi degli art. 20 TUE e 326 TFUE) in materie che siano essenziali per il buon funzionamento dell'area euro, senza arrecare pregiudizio al mercato interno.

In conclusione, il *Fiscal Compact* ha aumentato significativamente il grado di differenziazione fra gli Stati membri dell'Unione europea. Ciò è paradossale se si considera che la crisi attuale è anche il frutto della percezione da parte dei mercati di un'Europa troppo debole, troppo frammentata, troppo tentennante. La soluzione alla crisi, pertanto, "non può consistere in un'integrazione *à la carte* e nella frammentazione di tante regole che dovrebbero agire in sinergia e invece si applicano a diverse cerchie di Stati, con una geometria variabile e volubile, che non può non aumentare la sfiducia verso l'Unione europea e verso tutti i suoi Stati membri"³⁷.

³⁷ L. S. Rossi, «Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE», in *Il Fiscal Compact*, 2012, p. 34.

6. Il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel quadro del *Fiscal Compact*

Un punto sul quale pare opportuno focalizzare l'attenzione è l'art. 13 del *Fiscal Compact*, concernente il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nella nuova *governance* economica europea. La norma in questione dispone che “(...) il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente Trattato”. Questa norma deve essere letta unitamente alle altre disposizioni comunitarie che disciplinano il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione europea. Essa costituisce un ulteriore passo verso un maggior coinvolgimento delle istituzioni parlamentari nel processo di integrazione europea. A ragionare diversamente, l'art. 13 verrebbe svuotato di ogni contenuto.

Per quanto concerne il Parlamento europeo, le norme da prendere in considerazione sono l'art. 10 TUE, ai sensi del quale i cittadini “sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo”; l'art. 17, paragrafo 7, TUE che ricorda come il Consiglio europeo debba tener conto dei risultati delle elezioni europee prima di proporre al Parlamento un candidato alla presidenza della Commissione; l'art. 14 TUE che attribuisce esplicitamente al Parlamento la qualifica di co-legislatore dell'Unione. Tuttavia, a dispetto delle competenze previste in queste norme, il Parlamento europeo rimane privo di un potere decisionale pieno e non può indirizzare l'azione dell'Unione secondo il proprio volere. In materia economico-finanziaria, il ruolo del Parlamento europeo appare ancora più debole, in quanto le recenti evoluzioni della *governance* economica europea ne hanno ridimensionato negativamente anche il ruolo di co-legislatore sovranazionale. La delicatezza delle questioni regolate dal *Fiscal Compact* ha fatto pesare significativamente l'assenza di poteri del Parlamento

europeo. Dal punto di vista politico, un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo è cruciale per recuperare la fiducia dei cittadini e per convincerli della ‘bontà’ dei sacrifici imposti.

Per quanto concerne i Parlamenti nazionali, l’art. 13 contiene un rinvio al diritto interno in ordine alla struttura e alla composizione delle loro commissioni. Questa norma deve essere letta in sistema con altre disposizioni. Si pensi in particolare all’art. 12 TUE, che disciplina la partecipazione dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione. Accanto a questa disposizione vanno ricordate anche le garanzie previste nei Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Ancora l’art. 4 TUE sancisce la necessità di rispettare l’identità nazionale e la struttura costituzionale degli Stati membri, e l’art. 3 del *Fiscal Compact* garantisce le prerogative dei Parlamenti nazionali. “Il diritto dell’Unione europea ha quindi cercato di coinvolgere progressivamente i Parlamenti nazionali, come si può evincere dalle citate disposizioni, dando delle finestre di opportunità agli attori nazionali, opportunità che, però, spetta a questi ultimi valorizzare”³⁸. Ad esempio, con la sentenza *Lisbona* del 30 giugno 2009³⁹, la Germania ha cercato di salvaguardare i poteri del proprio Parlamento nazionale. Con questa sentenza, la Corte costituzionale tedesca si è pronunciata negativamente sulla legge di estensione, volta a disciplinare il ruolo del Parlamento tedesco alla luce del Trattato di Lisbona. A parer della Corte, tale legge non aveva previsto un sufficiente controllo del Parlamento tedesco né sul governo nazionale, né sulle istituzioni dell’Unione europea.

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali non è sufficiente a risolvere il problema politico della carenza di legittimità democratica dei vincoli finanziari imposti. È necessario rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, in quanto i Parlamenti nazionali rimangono portatori di interessi nazionali e mancano della visione d’insieme propria dell’Assemblea di Strasburgo.

³⁸ G. Martinico, «L’articolo 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello», in *Il Fiscal Compact*, 2012, p. 39.

³⁹ Secondo Senato del Tribunale federale tedesco, sent. del 30-6-2009.

La conferenza di cui all'art. 13 del *Fiscal Compact* si compone dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei soli Stati che hanno firmato il Trattato. Tale stato di cose porta con sé il rischio di perdere definitivamente i Paesi non firmatari del Trattato, i cui rappresentanti sarebbero esclusi dalla composizione della conferenza. Questo problema può essere ovviato ammettendo, in via di prassi, anche i rappresentanti delle commissioni parlamentari di Croazia e Repubblica Ceca. In alternativa, si può pensare alla creazione di un forum parallelo che abbracci anche i rappresentanti dei Paesi che non hanno firmato il Trattato.

7. Il contributo italiano nella fase di negoziazione del *Fiscal Compact*

L'opportunità di adottare gli strumenti di lotta alla crisi all'interno della cornice dei Trattati è stata sostenuta attivamente dal Governo italiano nella fase di negoziazione del *Fiscal Compact*, al fine di assicurare l'unitarietà del diritto dell'Unione e di valorizzare il quadro istituzionale comunitario. Come si è visto tale obiettivo non è stato raggiunto, ma nemmeno è stato completamente disatteso. Infatti, come già ricordato, l'art. 16 del *Fiscal Compact* prevede l'incorporazione del Trattato nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Inoltre, l'art. 2 dispone che le Parti contraenti applichino ed interpretino il nuovo Trattato conformemente con il diritto dell'Unione, primario e secondario. In secondo luogo, il Governo italiano ha cercato di 'recuperare' il Regno Unito e di evitare che la separazione di questo Stato dalla *governance* economica europea diventasse sempre più profonda. Considerata la recente uscita del Regno Unito dall'Unione europea, questo obiettivo non pare essere stato raggiunto. Inoltre, il governo italiano ha evitato l'introduzione di vincoli più rigidi, soprattutto con riferimento al criterio del debito, rispetto a quelli già decisi tra il 2010 ed il 2011. Ad esempio, l'art. 4 del *Fiscal Compact* dispone che, quando il rapporto debito/Pil supera il valore del 60%, la parte eccedente deve essere ridotta ad un tasso medio di un ventesimo per anno (e non in una misura maggiore, inizialmente prospettata), come previsto dall'art. 2 del regolamento del 1997, come modificato dal regolamento 1177/2011. L'Italia si è poi adoperata per ottenere l'emissione degli

*eurobond*⁴⁰, anche se l'opposizione di vari Paesi, tra cui la Germania, ha avuto la meglio. Infine, il Governo italiano si è impegnato nella ricerca di nuovi interlocutori politici in Europa, al fine di controbilanciare l'eccessivo peso della Germania e di temperare la politica di austerità. L'Italia, infatti, sostiene l'idea che, per far uscire l'Unione europea e l'euro dalla crisi, sia necessario affiancare alla disciplina fiscale misure funzionali alla crescita e all'occupazione. La Spagna è un Paese su cui l'Italia deve puntare per costruire delle alleanze in Europa e controbilanciare la linea del rigore. Un altro possibile partner dell'Italia è la Francia. Il Presidente francese Macron ha una posizione meno rigida rispetto alla disciplina fiscale e sostiene la necessità di rilanciare una politica europea della crescita. Su un altro punto esiste una piena sintonia tra Italia e Francia: l'introduzione di forme di mutualizzazione del debito, come gli *eurobond*⁴¹.

⁴⁰ Con questo termine ci si riferisce all'ipotetica emissione congiunta di titoli di Stato garantiti da tutti i Paesi dell'euro zona. I titoli verrebbero emessi da un'Agenzia europea per il debito appositamente creata. Si darebbe così vita a un nuovo grande mercato di obbligazioni, più ampio e liquido rispetto a quelli nazionali. L'euro zona appare divisa sulla questione degli *eurobond*. I Paesi più deboli sono favorevoli (spendendo meno per pagare gli interessi, avrebbero un grande vantaggio economico), mentre quelli forti sono decisamente contrari, perché non intendono essere corresponsabili dei debiti di altri Paesi.

⁴¹ Per anni la Germania si è opposta a qualsiasi forma di mutualizzazione del debito. L'atteggiamento tedesco è profondamente cambiato nel corso di questo 2020, a seguito del diffondersi in Europa della pandemia dovuta al *Covid-19*. Nel corso degli ultimi mesi, infatti, l'Europa ha preso decisioni di grande portata, prevedendo un piano di supporto all'economia (*Next Generation UE*) e decidendo di finanziarlo con l'emissione di debito comune. Ciò non sarebbe stato possibile senza il prezioso contributo della cancelliera tedesca Angela Merkel e del Presidente francese Emmanuel Macron. Le misure di cui sopra sono previste nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio scorso e possono essere riassunte come segue. È stato previsto un pacchetto di 750 miliardi di euro per favorire la ripresa economica e sociale dei Paesi europei gravemente colpiti dalla pandemia. Il pacchetto proposto originariamente dalla Commissione era composto per la maggior parte da sovvenzioni e per una minima parte da prestiti. Il Consiglio europeo ne ha modificato la composizione, destinando 390 miliardi alle sovvenzioni e 360 miliardi ai prestiti. La valenza simbolica di distribuire la parte più significativa di queste risorse mediante sovvenzioni è elevata perché rinvia ad un'idea di solidarietà europea, anche inter-statale, a lungo carente nell'Unione, nonostante i molti riferimenti al principio della solidarietà contenuti nei Trattati comunitari (si veda, ad esempio, l'art. 2 TUE). Ai fini delle sovvenzioni, gli Stati membri devono presentare piani per la ripresa e la resilienza, sottoposti all'approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata. Gli Stati membri possono chiedere una sospensione di tre mesi (freno d'emergenza) se nutrono dubbi sulla congruità della spesa con i programmi approvati. Le conclusioni del Consiglio europeo toccano marginalmente il tema delle nuove imposte europee, promettendo l'introduzione di una tassa sui rifiuti di plastica non riciclati nel 2021, l'introduzione di meccanismi fiscali alla frontiera sul carbonio e sul digitale entro il 2023 e l'ennesima riforma del sistema delle risorse proprie.

8. *Fiscal Compact*: punto di partenza e non traguardo

I vincoli economico-finanziari imposti dai precedenti Trattati comunitari (si pensi, in particolare, al Trattato di Maastricht e al Patto di stabilità e crescita) sono stati accettati dai cittadini europei sia per i benefici legati all'utilizzo della moneta unica sia per il periodo di espansione economica che ne è seguito. La crisi finanziaria e la conseguente crisi dei debiti sovrani hanno costretto i Governi dei Paesi comunitari a imporre nuovi sacrifici ai propri cittadini. In particolare, il *Fiscal Compact* ha previsto che il saldo di bilancio strutturale non superi lo 0,5% del Pil e che la distanza fra la quota del debito sul Pil e il 60% venga ridotta del 5% all'anno. A differenza del passato, il saldo di bilancio che deve essere sostanzialmente in pareggio include anche la spesa per investimenti⁴². Stando alla vecchia teoria della finanza pubblica, invece, la spesa per investimenti poteva finanziarsi o con un avanzo del bilancio o con emissioni di titoli pubblici (quindi con l'indebitamento). Ciò in quanto si riteneva che la copertura di una spesa destinata a produrre i suoi effetti per un lungo periodo di tempo non potesse avvenire in un solo esercizio finanziario, ma dovesse essere spalmata su più bilanci. Tra l'altro, le spese in conto capitale favoriscono la crescita, aumentano le entrate e rendono possibile il pagamento del debito contratto. I sacrifici imposti dal Patto di stabilità, però, non sono stati seguiti da crescita ed occupazione. Infatti, a dispetto delle previsioni, l'Europa è ancora in recessione. Tutto ciò ha comportato l'atteggiamento ostile e diffidente dei cittadini comunitari verso l'Unione europea, vista come un mostro che impone vincoli e sacrifici senza garantire un futuro migliore e più sicuro. In questa situazione già critica, il problema del *deficit* democratico ha contribuito ad allungare la distanza tra i cittadini e l'Unione europea, percepita sempre più come l'Europa dei tecnocrati e della Germania, insensibile ai bisogni reali della gente. Inoltre, è necessario definire un piano europeo di sviluppo sostenibile, rilanciando così

⁴² Le spese di investimento o in conto capitale sono quelle che favoriscono la crescita e l'occupazione, e che non determinano un mero consumo di ricchezza. Si pensi, ad esempio, agli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture, della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

la crescita e l'occupazione. Ad esempio, si potrebbe investire nella produzione di fonti di energia pulita e, conseguentemente, nella ricerca, nell'innovazione tecnologica e nell'istruzione superiore, producendo così personale con elevate capacità professionali. Un piano europeo di sviluppo di questo tipo permetterebbe, fra l'altro, di fronteggiare il problema dei cambiamenti climatici e di ridurre la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di gas e petrolio⁴³.

In conclusione, il *Fiscal Compact* e tutte le altre misure di risposta alla crisi devono essere considerate un punto di partenza e non un punto d'arrivo. Solo così si potrà recuperare la fiducia dei cittadini, rilanciando il sogno europeo.

9. La crisi dei debiti sovrani e il problema del *deficit* democratico dell'Unione europea

Le misure europee adottate in risposta alla crisi economico-finanziaria hanno comportato un maggior rigore di *budget* e notevoli sacrifici economici per i Paesi dell'Unione. A tutto ciò fa da sfondo un'Unione europea in cui sempre più marcata è la distinzione tra Paesi creditori e Paesi debitori, tra Stati dell'Europa centro-settentrionale e Stati dell'Europa mediterranea. Mentre i primi hanno i conti pubblici abbastanza 'in ordine' e sostengono la necessità di programmi di austerità, i secondi soffrono di alti debiti pubblici e si fanno portavoce di una politica europea per la crescita.

Le misure *extra*-UE di risposta alla crisi sono state adottate al di fuori dell'ordinamento giuridico comunitario, dagli Stati europei in veste intergovernativa. Queste misure sono espressione della volontà degli Stati economicamente più forti, in particolare della Germania, i quali hanno potuto imporre la propria posizione sugli altri in quanto sono stati i principali finanziatori dei meccanismi di gestione della crisi. Le misure *intra*-UE, invece, sono state adottate all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario. A causa del *gap* democratico che da sempre caratterizza il quadro istituzionale europeo,

⁴³ Considerate le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio e del 15 ottobre 2020, è proprio questa la strada intrapresa per il rilancio della crescita e dell'occupazione.

anche questi atti sembrano nascere più dalla volontà dei Paesi economicamente e politicamente forti, che dall'Unione nel suo insieme. È questa la ragione per cui i cittadini sono sempre più restii a dare il loro consenso alle decisioni europee e a sostenere l'integrazione comunitaria.

Per poter recuperare il principio di uguaglianza e la fiducia dei cittadini europei, è necessaria più Europa e più democrazia in Europa. L'Unione europea, se vuole davvero essere all'altezza delle sfide che ha davanti, deve costruirsi su due pilastri: la volontà dei governi nazionali e la volontà dei cittadini, rappresentata dal Parlamento europeo. È necessario, pertanto, rafforzare i poteri di quest'ultimo e non quelli dei singoli Parlamenti nazionali, che hanno poteri molto diversi tra di loro e che mancano della visione d'insieme che invece può vantare l'assemblea di Strasburgo. Inoltre, è necessario rafforzare il controllo democratico nei riguardi degli organi esecutivi dell'Unione. È impossibile, però, costruire un governo democratico dell'Unione europea senza la collaborazione degli Stati membri, i quali devono rinunciare a parte della loro sovranità. È necessaria anche la piena e attiva partecipazione dei partiti politici europei, in quanto indispensabili anelli di congiunzione tra le istituzioni e i cittadini.