

Le riforme della *governance* economica dell'Unione: la creazione di un Fondo monetario europeo e la "comunitarizzazione" del Fiscal Compact

di Andrea Magliari

Abstract: The reforms of the economic governance of the Union: the creation of a European Monetary Fund and the "communitarization" of the Fiscal Compact – This article examines the European Commission's recent proposals to reform the Economic governance of the European Union with particular regard to the creation of a European Monetary Fund replacing the European Stability Mechanism (ESM), and the incorporation of the Fiscal Compact into EU law. After analysing the main innovations contained in the proposals and their institutional implications, the article will assess whether these measures are capable of addressing some critical issues underpinning the reforms implemented in the EU during the financial crisis. In particular, the question arises as to whether the measures under consideration introduce into the European law of Economic governance a more democratic decision-making process, an effective judicial control, as well as new instruments of financial solidarity and real risk-sharing, thereby giving a new direction to the setting up of a genuine Economic and Monetary Union and overcoming a purely economic and competitive vision of the European integration process.

1399

Keywords: European Monetary Fund; Fiscal Compact; Economic governance; Euro area; Judicial review.

1. Introduzione: "Il tetto va sempre riparato quando splende il sole"

Le carenze strutturali della *governance* economica dell'Eurozona sono state solo in parte, e non senza difficoltà, affrontate e corrette nella turbolenza della crisi economica e finanziaria. Nel corso della crisi, l'edificio dell'Unione economica e monetaria (UEM) disegnato dal Trattato di Maastricht, e sostanzialmente confermato dal Trattato di Lisbona, ha subito numerosi interventi di "ristrutturazione straordinaria"¹ che ne hanno ampiamente mutato la fisionomia:

¹ Non pare possibile in questa sede rendere conto della sterminata bibliografia sul punto. Ci si limita, pertanto, a rinviare – *ex multis* – a G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi: politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012; E. Chiti, A.J. Menéndez, P.G. Teixeira, *The European Rescue of the European Union? The Existential Crisis of the European Political Project*, Arena Report n. 3/12; K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone crisis: a constitutional analysis*, Cambridge, 2014; A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, 2015; G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012; M. Ruffert, *The European Debt Crisis and EU Law*, in *C. Mkt L. Rev.*, 2011, p. 1777; A. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi*

l'architettura istituzionale della zona euro ne è uscita profondamente modificata e, con essa, sono stati avviati processi di ridefinizione complessiva della costituzione economica europea. È noto, del resto, che – come è stato recentemente ricordato – “l'Europa è un'organizzazione a formazione progressiva”, proprio in quanto “*vive di crisi*”². Seguendo una logica tipicamente emergenziale, i processi di integrazione sovranazionale nel settore della *governance* economica hanno seguito nuove traiettorie, principalmente ispirate a nuovi metodi decisionali – il c.d. *Union method*³ e il modello “per direttorio” – a scapito del tradizionale metodo comunitario⁴, e con un forte arretramento del ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. La ritirata del metodo comunitario⁵ è stata, per di più, accentuata da una contestuale “fuga dal diritto dell'Unione” e dalla ricerca di strumenti e istituzioni posti al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Tali interventi hanno, tra le altre cose, minacciato l'unitarietà del quadro giuridico-istituzionale dell'Unione producendo nuove asimmetrie⁶, acuito ulteriormente il mai sopito dibattito circa il rispetto del principio democratico nell'Unione e dell'*accountability* delle sue istituzioni⁷, posto in discussione la capacità dell'ordinamento sovranazionale di affrontare le nuove sfide poste dalla crisi⁸, ed evidenziato le gravi lacune che il ricorso a strumenti giuridici *extra*

dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, p. 325; G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 3, p. 681.

² S. Cassese, *L'Europa vive di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 3, p. 779, riportando quanto sostenuto nel 1974 dall'allora Ministro delle finanze tedesco Helmut Schmidt, per cui l'Europa rappresenta un “laboratorio della crisi”, proprio in quanto l'ordinamento sovranazionale è “istituzione a formazione progressiva” che va avanti – per riprendere le considerazioni di Y. MÉNY, «*It's Politics, Stupid!*»: *The hollowing out of Politics in Europe – and its Return, with a Vengeance*, in *Stato e mercato*, 2015, 1, pp. 3-28 – grazie a due potenti macchine: la routine burocratica e le crisi.

³ In argomento, si v. R. Perissich, *Dal “metodo comunitario” al “metodo dell'Unione”*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita: le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, p. 267; P. Ponzano, *Un nuovo metodo per l'Europa?*, ivi, 281; M. Dawson, *New Governance and the Transformation of EU Law*, Cambridge, 2011.

⁴ Evidenziano lo scivolamento verso “*a peculiar form of intergovernmentalism, relying more and more on the interactions of a multiplicity of intergovernmental institutions*” E. Chiti, P.G. Teixeira, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2013, 3, p. 685 ss.

⁵ V'è peraltro da considerare che, anche prima della crisi, la *governance* economica europea era caratterizzata da forte intergovernamentalità, e la Commissione svolgeva un ruolo “*mainly procedural, of a facilitative nature*” (così P. Dermine, *European Economic Governance in a post-crisis era – a conceptual appraisal*, in *European Papers*, 2018, n. 1, p. 288). In tal senso, cfr. altresì F. Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, 2015, p. 264 ss.

⁶ Su tali tendenze, per tutti, B. De Witte, A. Ott, E. Vos (Eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham-Northampton, 2017.

⁷ In argomento, cfr. i diversi contributi raccolti in L. Daniele, P. Simone, R. Cisotta (Eds.), *Democracy in the EMU in the aftermath of the crisis*, Torino, 2017 e, in particolare, P. Simone, *Respecting the Democratic Principle in ESM Activities Related to the Context of the Economic and Financial Crisis*, ivi, p. 195 ss.

⁸ In questi termini, a una critica circa l'insufficienza della *input legitimacy* del circuito democratico-rappresentativo si è affiancata una polemica sulla scarsa capacità di produrre anche *output legitimacy*. In tal senso, *ex multis*, J.H.H. Weiler, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of*

ordinem pone sul piano del rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie giurisdizionali di effettività e pienezza della tutela riconosciuti dall'ordinamento europeo.

In questi termini, la “confusa ricostruzione”⁹ delle architetture dell'Eurozona ha aperto, nel panorama europeo, “scenari inediti”, che la più attenta dottrina ha da subito invitato a “chiarire e ricomporre nel prossimo futuro”¹⁰. Così, cessata la turbolenza della crisi economico-finanziaria, nel dibattito politico europeo si è affermata con rinnovato slancio la necessità di procedere sulla strada delle riforme intraprese, al fine di completare il disegno complessivo dell'UEM e, allo stesso tempo, di superarne alcune criticità. “*Il tetto va sempre riparato quando splende il sole*”¹¹ e, prima che nuove nubi si addensino all'orizzonte, forte appare nei documenti programmatici l'invito a recuperare la dimensione sovranazionale delle soluzioni e dei metodi, e a procedere a una razionalizzazione della complessità degli attuali assetti istituzionali¹².

Alcune recenti iniziative di riforma della *governance* economica dell'Unione sembrano mettere in luce tali obiettivi. Si tratta, in particolare, di due proposte, elaborate in parallelo da parte della Commissione europea nel dicembre 2017, volte – rispettivamente – a integrare il *Meccanismo europeo di stabilità* (MES) all'interno del quadro giuridico dell'Unione, trasformandolo in un Fondo monetario europeo (FME), e a incorporare le principali disposizioni contenute nel *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione economica e monetaria* (TSCG) nel diritto dell'Unione¹³.

Obiettivo del presente lavoro è quello di riflettere su tali proposte, al contempo analizzandone le principali novità e valutandone la capacità di rispondere alle esigenze e alle criticità sopra accennate. In particolare, ci si chiede se, a prescindere dalle concrete possibilità di approvazione finale, gli interventi suggeriti dalla Commissione siano effettivamente in grado di imprimere una nuova direzione al

European Integration, 2012, pp. 825-841. Su tali nozioni, cfr. F.W. Scharpf, *Governing in Europe*, Oxford, 1999.

⁹ Il riferimento è allo studio prodotto da J. Pisani-Ferry, A. Sapir, G.B. Wolff, *The Messy Rebuilding of Europe*, in Bruegel Policy Brief, 2012, n. 1.

¹⁰ M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea. I rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 1, pp. 1-32.

¹¹ La metafora è stata inizialmente impiegata dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker nel *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*, Strasburgo, 13.09.2017, e poi ripresa nel testo della proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6.12.2017 COM(2017) 827 final.

¹² Si v. in particolare la *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul completamento dell'Unione bancaria*, Bruxelles, 11.10.2017 COM(2017) 592 final; il *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, Bruxelles, 31.05.2017 COM(2017) 291; la *Relazione dei cinque presidenti “Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa”*.

¹³ Sul punto, è dato rilevare come l'integrazione all'interno dell'ordinamento dell'Unione di norme sorte sul piano esterno della cooperazione intergovernativa non rappresenti una novità nel panorama giuridico sovranazionale: un percorso analogo è rintracciabile in particolare nell'incorporazione nel diritto comunitario degli accordi di Schengen ovvero della convenzione di Prüm.

processo di costruzione di un'autentica Unione economica e monetaria ovvero se tali modifiche non costituiscano piuttosto la continuazione e stabilizzazione, sotto etichette diverse, delle medesime logiche che hanno contraddistinto le precedenti riforme. In particolare, ci si domanda se, al di là di una certa (e fisiologica) retorica istituzionale, le misure in esame siano in grado di introdurre nel "diritto europeo della *governance* economica" una maggiore democraticità dei processi decisionali, un controllo giurisdizionale più effettivo, nonché nuovi strumenti di solidarietà finanziaria e di reale condivisione del rischio, superando – in tal senso – una visione prettamente economica e competitiva del processo di integrazione europea.

2. L'istituzione di un Fondo monetario europeo nel quadro dell'ordinamento dell'Unione

1402

La crisi economica e finanziaria – come si è accennato – ha portato all'adozione di misure eccezionali volte a predisporre nuove salvaguardie a tutela della *stabilità finanziaria* dell'Eurozona, agendo sia sulla finanza pubblica, sia su quella privata¹⁴. Sul versante dell'assistenza finanziaria agli Stati, si rammenta come, a fronte del repentino deterioramento del disavanzo pubblico e del debito di alcuni Stati membri e alla loro difficoltà di accesso al finanziamento sul mercato, siano stati introdotti diversi strumenti di assistenza finanziaria *ad hoc*, dalla natura instabile e temporanea¹⁵. Da ultimo, nel marzo 2011, il Consiglio europeo ha adottato la decisione 2011/199/UE, che modifica l'articolo 136 TFUE, introducendo all'interno dei trattati una clausola di abilitazione all'istituzione di un regime speciale di assistenza finanziaria agli Stati della zona Euro, derogatorio rispetto al divieto di *bail-out* sancito dall'art. 125¹⁶.

Sulla base di tale disposizione, gli Stati membri la cui moneta è l'euro hanno istituito, attraverso la conclusione di un trattato di diritto internazionale, il

¹⁴ In argomento, cfr. per tutti G. Lo Schiavo, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Kluwer Law International, 2017; Id., *La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell'Unione Europea*, in questo n. di questa *Rivista*, 2019. La natura di "bene pubblico sovranazionale" della stabilità finanziaria è evidenziata altresì da G. Napolitano, *The two ways of global governance after the financial crisis: Multilateralism versus cooperation among governments*, in *Int. J. Constit. L.*, 2011, p. 310.

¹⁵ Si tratta, in particolare, del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) istituito con regolamento (UE) n. 407/2010, e basato sull'art. 122(2) TFUE, e del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) istituito, sempre nel 2010, tra gli Stati membri dell'Eurozona, riunitisi sotto forma di Eurogruppo, sulla base di un *Framework Agreement*, una società a responsabilità limitata con sede in Lussemburgo.

¹⁶ Nella nota sentenza della Corte di giustizia (seduta plenaria) del 27 novembre 2012, *Pringle* (C-370/12), la Corte ha puntualizzato che la clausola del *no bail-out* racchiusa all'art. 125 TFUE "non è diretta a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro"; piuttosto, la disposizione "vieta all'Unione e agli Stati membri la concessione di un'assistenza finanziaria che avrebbe l'effetto di pregiudicare lo stimolo dello Stato membro beneficiario di tale assistenza a condurre una politica di bilancio virtuosa" (parr. 130 e 136). Sulla portata del divieto di *bail-out*, cfr. *ex multis*, M.L. Tufano, *Commento all'art. 125 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014. In commento alla sentenza *Pringle*, cfr. in particolare P. Craig, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht J. of Eur. and Comp. L.*, 2013, 1, p. 20 ss.; E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 148 ss.

Meccanismo europeo di stabilità (MES)¹⁷. In questa sede ci si limita a rammentare come si tratti di un meccanismo di sostegno finanziario permanente per gli Stati appartenenti all'Eurozona, sostitutivo dei precedenti, avente natura giuridica di istituzione finanziaria internazionale. Il Meccanismo rappresenta, cioè, un primo “tentativo di istituzionalizzare e stabilizzare un sistema di sostegno degli Stati appartenenti all'Eurozona”¹⁸.

Nondimeno, sebbene costituisca una componente fondamentale della *governance* economica dell'Eurozona, il MES si pone al di fuori della cornice giuridica dei trattati. In questi termini, com'è stato da più parti osservato, il MES presenta un forte *deficit* sia a livello politico-democratico, sia per quanto concerne il controllo giurisdizionale¹⁹. Sul primo versante, è stato sottolineato come l'istituzione del MES non abbia visto il coinvolgimento delle istituzioni politiche dell'Unione, e come nella procedura per la concessione del sostegno - ivi compresa la negoziazione delle c.d. condizionalità collegate al protocollo d'intesa, e la sorveglianza sul rispetto di tali condizioni - non risulti alcun coinvolgimento del Parlamento europeo. Inoltre, nonostante alcune “previsioni passarella”²⁰, volte a creare un collegamento con il sistema giuridico dell'Unione e con le sue istituzioni²¹, l'attività del MES risulta sottratta ai circuiti decisionali e ai meccanismi di garanzia posti dall'ordinamento sovranazionale, a partire dalla sottoposizione alle regole in materia di trasparenza e partecipazione al processo decisionale, alla mancanza di un adeguato regime di *accountability* e di allocazione delle responsabilità.

In secondo luogo, fortemente compressa appare la tutela giurisdizionale dei singoli²². È noto, infatti, che l'art. 37 del Trattato sul MES ha investito la Corte di giustizia della competenza arbitrale²³ in merito alle controversie sollevate da uno

¹⁷ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, del 2 febbraio 2012. In argomento, per tutti, G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 461 ss.; P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali, in federalismi*, n. 23/2012.

¹⁸ Così P. Bilancia, *op. ult. cit.*, per cui l'istituzione del MES rappresenta un “importante passo in avanti tanto nella stabilità dell'Eurozona, quanto nel processo di integrazione economica (...), che potrebbe rappresentare una prima tappa nella creazione di un Tesoro europeo dotato di una finanza federale”.

¹⁹ Cfr. in particolare P. Simone, *Respecting the Democratic Principle in ESM Activities*, cit. p. 209; J. Tomkin, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, in *German L. J.*, 2013, 14, p. 169 ss.

²⁰ Così M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea*, cit.

²¹ Per G. Napolitano, *L'incerto futuro della nuova governance europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 145 “la soluzione istituzionale così congegnata dà luogo a un'ulteriore ibridazione tra strumenti propri del diritto internazionale e regole dell'Unione europea”. In argomento, cfr. altresì S. Peers, *Towards a New Form of EU Law? The Use of EU institutions outside the EU Legal Framework*, in *Eur. Constit. L. Rev.*, 2013, p. 37 ss.

²² Sul punto, G. Tesauero, *Governance economica e giudice dell'Unione*, in C. Bergonzini, S. Borrelli, A. Guazzarotti, *La Legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, p. 69 ss.; C. Kilpatrick, *Are the Bailouts Immune to EU Social Challenge Because They Are Not EU Law?*, in *Eur. Constit. L. Rev.*, 2014, 10, pp. 393-421.

²³ Sulla portata dell'art. 273 TFUE, si v. R. Baratta, *The Role of the ECJ Beyond EU Law*, in L. Daniele, P. Simone, R. Cisotta (Eds.), *Democracy in the EMU in the aftermath of the crisis*, cit., p.

Stato intenzionato a contestare una decisione del Consiglio dei governatori relativa ad un contrasto tra gli Stati aderenti al MES ovvero tra questi e il MES in merito all'interpretazione o all'applicazione di tale Trattato. Tuttavia, sul versante della tutela dei privati, la giurisprudenza ha chiarito che gli atti riferibili al MES, quali ad esempio i protocolli d'intesa siglati con lo Stato beneficiario, non costituiscono atti dell'Unione e sono, dunque, sottratti al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia²⁴. Inoltre, la nota sentenza *Pringle* ha affermato che le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione non risultano applicabili agli Stati membri giacché, ai sensi dell'articolo 51, gli stessi non danno attuazione al diritto dell'Unione allorché instaurano un accordo come il MES²⁵. In altri termini, le misure di sostegno adottate dal MES, in uno con la rigorosa condizionalità imposta allo Stato beneficiario, pur impattando drammaticamente sui diritti sociali ed economici degli individui appartenenti allo Stato coinvolto²⁶, risultano sottratti a qualsiasi verifica circa la loro compatibilità con i diritti fondamentali riconosciuti e tutelati dal diritto dell'Unione²⁷.

353 ss.; G. Rugge, *La competenza arbitraria della Corte di giustizia dell'UE e il Fiscal Compact*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 1, p. 199 ss.

²⁴ Si vedano, in tal senso, i casi *Mallis* (Corte giust., sent. 20 settembre 2016, in cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P) e *Ledra Advertising* (Corte giust., sent. 20 settembre 2016, in cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P). Ci si limita in questa sede a ricordare come nel caso *Ledra*, la Corte abbia escluso l'impugnabilità del protocollo d'intesa sottoscritto da Cipro nell'ambito di un programma di correzioni macroeconomiche affermando che, sebbene l'atto impugnato risultasse sottoscritto dalla Commissione e dalla BCE, il Trattato MES non attribuisce alcun potere decisionale alle due istituzioni sovranazionali, le quali agiscono sul piano internazionale, impegnando il solo MES. Tuttavia, nell'escludere la ricevibilità dell'azione di annullamento, la Corte apre alla possibilità che eventuali comportamenti illegittimi della Commissione e della BCE connessi all'adozione del protocollo d'intesa diano luogo a una responsabilità extracontrattuale delle istituzioni ai sensi dell'art. 340 TFUE. Sul punto, cfr. A. Repasi, *Judicial protection against austerity measures in the euro area: Ledra and Mallis*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2017, 54, pp. 1123–1156. Sulla tutela risarcitoria, cfr. estensivamente S. Pellizzari, *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata*, Napoli, 2017, p. 156 ss.

²⁵ Corte giust., sent. *Pringle*, cit. parr. 179–181. Su tale conclusione, si v. la critica di G. Tesauro, *op. cit.*, p. 79, per cui la Corte avrebbe potuto prospettare la assoggettabilità del sistema MES quanto meno al rispetto dei diritti e libertà fondamentali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni.

²⁶ In argomento, C. Kilpatrick, B. de Witte (Eds), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, EUI Working Paper Law, n. 5/2014.

²⁷ Si ricorda come, anche dopo *Pringle*, la Corte abbia costantemente omesso ogni valutazione circa le misure nazionali adottate nell'ambito dei programmi di aggiustamento macro economico connessi alle misure di condizionalità. Si vedano, in proposito, i casi *Sindicato dos Bancários do Norte* (Corte giust., ord. 7 marzo 2013, C-280/12) e *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins* (Corte giust., ord. 26 giugno 2014, C-264/12), in cui la Corte ha declinato la propria competenza a conoscere di domande di pronuncia pregiudiziale in relazione ad alcune disposizioni della Carta, sostenendo che gli Stati membri, nell'adozione delle misure di *austerity* previste dal protocollo d'intesa, non stavano dando attuazione al diritto dell'Unione. Sui casi portoghesi, cfr. in particolare, F. Pereira Coutinho *Austerity on the loose in Portugal: European judicial restraint in times of crisis*, in *Perspectives on Federalism*, 2016, 3, p. 105 ss. Si veda, tuttavia, più recentemente Corte giust., sent. 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, in cui la Corte ha riconosciuto la propria giurisdizione sulla domanda di rinvio pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 19 TUE in relazione

É in questo contesto che la Commissione europea ha recentemente presentato una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo²⁸, volta a incorporare il MES all'interno del quadro giuridico dell'Unione e, allo stesso tempo, a prevederne un rafforzamento sul piano delle competenze. A prescindere dalla controversa denominazione proposta²⁹, e nella consapevolezza della forte "instabilità" della materia, di seguito si cercherà di rendere conto per punti sintetici delle principali novità previste dalla proposta di regolamento, avendo particolare riguardo a quegli aspetti che maggiormente incidono sui profili critici sinora evidenziati³⁰.

Innanzitutto, occorre rilevare come – in modo condivisibile – la proposta di regolamento trovi la propria base giuridica nella clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE. Trattasi, invero, di un'azione che appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, a realizzare uno degli obiettivi posti dagli stessi, e senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine. Com'è noto, le misure adottate sulla scorta dell'art. 352 necessitano di una deliberazione all'unanimità del Consiglio, su proposta della Commissione, e previa approvazione del Parlamento europeo. Si tratta, dunque, di un procedimento legislativo speciale idoneo a valorizzare il ruolo del Parlamento europeo³¹, e a ripristinare così un canale di legittimazione politico-democratica dell'azione riformatrice. Si osserva, inoltre, come la sentenza *Pringle* abbia già chiarito che l'azione del MES si iscrive nel quadro della politica economica dell'Unione e, allo stesso tempo, che i trattati non hanno dotato l'Unione della competenza necessaria all'introduzione di un organismo incaricato di fornire sostegno finanziario agli

ad alcune misure di riduzione dell'importo delle retribuzioni nel settore pubblico, comprensive della riduzione salariale dei giudici portoghesi, associate ad esigenze di eliminazione di un disavanzo eccessivo di bilancio nonché ad un programma di assistenza finanziaria dell'Unione. Sul ruolo delle corti di fronte alle misure anti-crisi, cfr. recentemente, L. Pierdominici, *The Jurisprudence of the crisis: the uncertain place of European Law between Pluralism and Unity*, in *It. J. Publ. L.*, 2018, 2, 322-350.

²⁸ Commissione europea, Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, Bruxelles, 6 dicembre 2017, COM(2017) 827 final, 2017/0333 (APP). Si segnala come, nonostante l'estrema vaghezza delle relative conclusioni, il Consiglio europeo del 29 giugno 2018, sembra aver confermato l'intenzione di procedere su tale percorso di riforma.

²⁹ Il parallelismo con il Fondo monetario internazionale, sebbene suggestivo, suscita alcune perplessità, in particolare in relazione all'improprio riferimento alla funzione monetaria, di esclusiva competenza della BCE, e all'implicita associazione con operazioni (vietate) di 'monetary financing'. Si vedano sul punto le considerazioni critiche espresse dalla BCE nella *Opinion of the ECB, 11 April 2018, on a proposal for a regulation on the establishment of the European Monetary Fund (CON/2018/20)*.

³⁰ Per un'analisi estesa delle differenze tra l'attuale MES e la proposta di FME, si v. il Documento sviluppato dall'Economic Governance Support Unit del Parlamento europeo "The *ESM and the proposed EMF: a tabular comparison*".

³¹ Sebbene il ricorso all'articolo 352 TFUE non richieda la ratifica da parte dei parlamenti nazionali, in alcuni Stati membri il voto del rappresentante in seno al Consiglio è altresì subordinato alla previa approvazione del rispettivo parlamento, come è stato stabilito, ad esempio, dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza *Lissabon Urteil*, del 30 giugno 2009 (punto 417).

Stati membri³². Si rammenta, invero, come l'art. 136(3) TFUE recentemente introdotto non possa rappresentare una base giuridica idonea in tal senso, giacché la disposizione appare rivolta ai soli Stati membri, e non all'Unione, ed è inoltre limitata ai soli Stati che hanno adottato la moneta unica, mentre il nuovo FME dovrebbe poter accogliere anche Stati non euro che decidano di aderire all'Unione bancaria. Il nuovo organismo dovrebbe poi contribuire al conseguimento di diversi obiettivi contemplati dai trattati e, in particolare, alla realizzazione dell'UEM, allo sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata, alla stabilità dei prezzi, all'affermazione di un'economia sociale di mercato, e – sopra tutti – alla stabilità finanziaria della zona euro³³.

In secondo luogo, si osserva come il FME non sarà costituito come un nuovo organismo *ad hoc*, ma verrà a integrare e assorbire il Meccanismo già esistente, subentrando in ogni sua posizione giuridica. In questi termini, il FME assume personalità giuridica autonoma, configurandosi alla stregua di un nuovo e peculiare organismo dell'Unione, strutturalmente e funzionalmente diverso dalle agenzie europee e da altri organismi finanziari sovranazionali, quali ad esempio la Banca europea per gli investimenti.

Tra gli obiettivi posti dalla proposta di regolamento, si esplicita chiaramente che il FME contribuisce a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro, nonché – estendendo il perimetro soggettivo dell'intervento – la stabilità finanziaria degli Stati membri non appartenenti all'Eurozona, ma partecipanti all'Unione bancaria. A tali fini, il FME può mobilitare fondi e fornire sostegno alla stabilità a beneficio degli Stati che si trovino in una grave situazione finanziaria, allorché l'intervento risulti indispensabile per salvaguardarne la stabilità.

Come si è anticipato, il nuovo FME vedrebbe aumentare le proprie funzioni rispetto al MES. La principale novità attiene alla previsione del compito di fornire un sostegno al Comitato di risoluzione unico (cd. *fiscal backstop*), vale a dire un meccanismo di ultima istanza da attivare nelle ipotesi in cui il Fondo di risoluzione non disponga di risorse sufficienti a sostenere l'azione di risoluzione³⁴. In questo senso, l'introduzione di un dispositivo di sostegno comune per il Fondo di risoluzione appare volto ad allentare ulteriormente il legame tra banche e finanze pubbliche, in tal modo colmando una delle principali lacune dell'attuale architettura dell'Unione bancaria³⁵. Ulteriori novità riguardano la previsione

³² Sent. *Pringle*, punto 67.

³³ In questo senso l'art. 136(3) TFUE introduce un riconoscimento espresso dell'obiettivo della salvaguardia della stabilità (finanziaria) della zona euro e risulta, pertanto, idoneo a fondare un'azione legislativa basata sull'art. 352. Sulla percorribilità di tale soluzione, cfr. G. Lo Schiavo, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, p. 144.

³⁴ Cfr. artt. 22 – 24 dello Statuto del Fondo monetario europeo allegato alla proposta di regolamento.

³⁵ Cfr., in questa direzione, le conclusioni del Consiglio europeo del 29 giugno 2018, la citata *Comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria*, nonché in particolare il *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, in cui si indicava l'introduzione di una linea di credito del MES al Fondo di risoluzione unico come opzione più idonea a fornire uno strumento pubblico di sostegno di ultima istanza che fosse altresì neutrale dal punto di vista del bilancio. Sul punto, si rinvia al contributo di G. Sciascia, *Completare l'unione bancaria*,

espressa del potere di procedere alla ricapitalizzazione diretta degli enti creditizi in caso di grave difficoltà del settore finanziario di uno Stato membro³⁶ e il potere di sviluppare nuovi strumenti finanziari in grado di integrare o sostenere altri strumenti finanziari e programmi dell'UE³⁷. In questi termini, il FME potrebbe assumere con maggior nitore una funzione di stabilizzazione nel quadro giuridico europeo, grazie alla capacità di attivazione rapida di risorse finanziarie idonee ad affrontare eventuali shock asimmetrici riguardanti sia gli Stati aderenti al Fondo, sia gli enti creditizi ivi stabiliti.

Per quanto concerne l'articolazione interna, la proposta di FME mantiene in larga misura la struttura organizzativa tipicamente intergovernativa del MES. Analogamente a quest'ultimo, il Fondo sarà composto da un consiglio dei governatori, da un consiglio di amministrazione e da un direttore generale. Lo Statuto del FME allegato alla proposta di regolamento, inoltre, non introduce modifiche rilevanti in termini di composizione di tali organi ovvero di meccanismi di nomina³⁸. Le uniche novità attengono all'attribuzione espressa della presidenza del consiglio dei governatori al presidente dell'Eurogruppo e al meccanismo di nomina del direttore generale, il quale risulterà nominato dal Consiglio, previa consultazione con il Parlamento europeo, a partire da un elenco ristretto di candidati redatto dal consiglio dei governatori. Nel complesso, la *governance* del Fondo – sebbene in parte modellata sull'articolazione interna di alcune agenzie europee – rimane espressione dei soli governi nazionali, mentre la componente rappresentativa delle istituzioni sovranazionali appare circoscritta alla presenza di un membro della Commissione e della BCE, privi del diritto di voto.

Per quanto concerne i meccanismi di voto, la proposta si limita a introdurre una nuova maggioranza qualificata rafforzata dell'85%, con cui saranno in futuro adottate alcune decisioni fondamentali, ora rimesse al comune accordo del consiglio dei governatori, quale la decisione di fornire sostegno alla stabilità dei membri del FME³⁹. Non viene però mutato il sistema di voto basato sul numero di quote assegnate a ciascuno Stato membro in corrispondenza con il totale di capitale autorizzato del Fondo e, di conseguenza, il potere di alcuni Stati di esercitare un diritto di veto ovvero di costituire una minoranza di blocco⁴⁰. In questi termini, il FME mantiene la medesima struttura di istituzione finanziaria

approfondire l'unione economica e monetaria: sentieri e paradigmi europei verso la stabilità finanziaria, in questa *Rivista*, 2019, 241.

³⁶ Cfr. art. 19 Statuto e considerando 46 della proposta di regolamento, alla luce dei quali – tuttavia – non pare mutare l'impianto dello strumento, così come attualmente delineato dalla Risoluzione del consiglio dei governatori del MES, n. 4, del dicembre 2014, *Establishment of the Instrument for the Direct Recapitalisation of Institutions*, adottata sulla base dell'art. 19 del Trattato MES.

³⁷ Art. 21 dello Statuto.

³⁸ Artt. 4-7 dello Statuto.

³⁹ Art. 5(7) dello Statuto.

⁴⁰ In particolare, nelle procedure a maggioranza rafforzata dell'85% il potere di veto è di fatto attribuito a Italia, Francia, Germania; mentre nelle procedure a maggioranza qualificata dell'80% tale potere è esercitabile da Francia e Germania.

che caratterizza il MES, non diversamente dalle istituzioni finanziarie internazionali, quali il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale.

Un'importante novità attiene, invece, alla struttura del procedimento decisionale. Per garantire il rispetto dei limiti posti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di conferimento di poteri discrezionali a organismi dell'Unione, la proposta di regolamento prevede che le decisioni adottate nel quadro del FME che si riferiscono alla politica economica e comportano scelte altamente discrezionali debbano essere sottoposte alla previa approvazione del Consiglio⁴¹. Sebbene il testo della proposta non sia chiaro al riguardo, sembrerebbe che – sulla scorta del considerando n. 34 della proposta di regolamento – il Consiglio possa decidere di non approvare una decisione allorché questa rischi di porsi in difformità rispetto agli indirizzi in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Occorre, peraltro, considerare come, in tali ipotesi, la composizione del Consiglio verrebbe a somigliare ampiamente a quella del consiglio dei governatori, dal momento che in entrambi gli organi sono rappresentati i membri dei governi degli Stati membri della zona Euro responsabili delle finanze, coincidendo, in definitiva, con la composizione dell'Eurogruppo⁴². Inoltre, dato che la maggioranza necessaria per l'approvazione da parte del Consiglio appare più facilmente raggiungibile rispetto a quella prevista in seno al FME, v'è da chiedersi quali siano in concreto i margini di intervento del Consiglio. Sembrerebbe, infatti, fortemente depotenziato il ruolo di quest'ultimo, giacché risulterà senz'altro più agevole, soprattutto per gli Stati economicamente più forti, bloccare una decisione in seno al consiglio dei governatori, in cui Germania, Francia e Italia, nei casi di maggioranza qualificata rafforzata, disporranno – da sole – di un potere di veto. L'approvazione del Consiglio avrebbe, perciò, il solo significato di garantire il formale rispetto della (controversa) dottrina Meroni, oltre che la riferibilità a un'istituzione politica della responsabilità dell'atto.

Alcune rilevanti modifiche riguardano, inoltre, le procedure decisionali relative alla concessione del sostegno alla stabilità e alla negoziazione del protocollo d'intesa contenente le condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria. La proposta introduce alcuni parametri normativi di natura sostanziale che dovrebbero orientare la conduzione delle negoziazioni. Si precisa, in proposito, che gli strumenti di sostegno rispettano il diritto di negoziare e di concludere

⁴¹ Si osserva come l'art. 3 della proposta di regolamento preveda due diversi procedimenti di approvazione. Nel procedimento ordinario il Consiglio può approvare o meno la decisione; qualora non la approvi rimette la questione all'organo competente, il quale dovrà attenersi alle motivazioni addotte dal Consiglio. Nel procedimento d'urgenza delineato dal paragrafo 2, invece, il Consiglio può approvare una decisione del FME oppure opporvisi, ma in tal caso potrà, alternativamente, rimettere nuovamente la questione all'organo competente ovvero adottare direttamente una decisione diversa dalla precedente. Solamente in tal caso, dunque, in presenza di una situazione di urgenza tale da non poter consentire un rinvio al FME, il Consiglio verrebbe a disporre di un potere decisionale a carattere sostitutivo.

⁴² Sul ruolo dell'Eurogruppo cfr. per tutti P. Craig, *The Eurogroup, power and accountability*, in *Eur. L. J.*, 2017, p. 234 ss.

contratti collettivi in conformità al diritto nazionale⁴³. Il protocollo d'intesa deve essere altresì coerente con le misure di coordinamento delle politiche economiche e con il programma di aggiustamento macroeconomico che deve essere approvato dal Consiglio a norma dell'articolo 7(2) del regolamento n. 472/2013⁴⁴. Le negoziazioni dovrebbero essere, infine, guidate da una previa valutazione dell'impatto sociale delle misure di condizionalità.

Da un punto di vista procedimentale, coerentemente con la natura eurounitaria del nuovo Fondo, è espunto ogni riferimento al Fondo monetario internazionale (FMI). La negoziazione del protocollo d'intesa rimane, così, affidata alla Commissione, alla BCE e al FME, mentre la firma del protocollo è rimessa alla sola Commissione e al FME. Infine, la sorveglianza circa il rispetto delle condizioni previste dal protocollo d'intesa è rimessa alla Commissione, di concerto con la BCE, anche qui senza alcuna menzione del FMI. La proposta in esame sancirebbe, dunque, la fine della c.d. *Troika*⁴⁵, e l'integrale riconduzione della procedura all'interno della cornice istituzionale dell'Unione. Sul punto, si osserva tuttavia come permangano alcune perplessità circa il coinvolgimento della BCE nella fase di negoziazione e di monitoraggio delle condizioni politiche cui è subordinato il sostegno, dal momento che verrebbe a sfumare la distinzione tra funzioni di politica monetaria, d'un lato, e di politica economica e fiscale, dall'altro⁴⁶.

Apprezzabile risulta, inoltre, la previsione di un titolo dedicato alla responsabilità (nell'accezione di *accountability*) del Fondo⁴⁷. Analogamente a quanto previsto per la BCE e per il Comitato di risoluzione unico nel quadro dell'Unione bancaria, la proposta di regolamento prevede che il FME risponda dell'esercizio delle proprie funzioni al Parlamento europeo e al Consiglio. In particolare, per rafforzare il controllo democratico sul FME, quest'ultimo dovrà presentare una relazione annuale sullo svolgimento dei propri compiti al Parlamento europeo, il quale potrà rivolgergli interrogazioni orali e scritte, e organizzare audizioni e discussioni orali riservate. La relazione annuale è trasmessa anche al Consiglio e alla Commissione. Sono previsti, poi, alcuni strumenti di *accountability* nei confronti dei parlamenti nazionali, i quali possono presentare osservazioni e formulare quesiti da sottoporre

⁴³ Art. 12 Statuto.

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro (*Two pack*).

⁴⁵ C. Randall Henning, *Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, 2017.

⁴⁶ Si v. la sent. *Pringle* (punto 60), in cui la Corte ha affermato che l'istituzione del MES rientra nel settore della politica economica, e non in quello della politica monetaria. Sul punto, si vedano le critiche recentemente espresse da D. Gros, M. Mayer, *A European Monetary Fund. Why and how?*, CEPS Working Document, n. 2017/11, e da C. Wyplosz, *A European Monetary Fund?*, Scrutiny Paper, European Parliament, Maggio 2017, reperibile all'indirizzo: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA\(2017\)602076_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602076/IPOL_IDA(2017)602076_EN.pdf). La necessità di specificare meglio il ruolo della BCE è espresso dalla stessa istituzione, nella citata "*Opinion on a proposal for a regulation on the establishment of the European Monetary Fund*".

⁴⁷ Artt. 5 e 6 della proposta di regolamento.

al FME. Tale forma di responsabilità assume particolare rilievo in relazione ai parlamenti degli Stati interessati dagli interventi di assistenza, i quali possono avviare un dialogo con il direttore generale del FME in relazione all'attuazione del sostegno. Sarebbe, inoltre, opportuno, in una prospettiva *de jure condendo*, la previsione di un coinvolgimento previo del Parlamento dello Stato membro interessato.

La natura di organismo dell'Unione dovrebbe, inoltre, determinarne la soggezione al controllo della Corte dei conti europea a norma dell'art. 287 TFUE e del Mediatore europeo per i casi di cattiva amministrazione. Del pari applicabili risulteranno essere le regole europee in materia di trasparenza e di accesso agli atti previste dal regolamento n. 1049/2001, come riconosciuto dal considerando 70 della proposta di regolamento. Un obbligo di motivazione degli atti del Fondo è, inoltre, racchiuso all'art. 3, là dove dispone che il competente organo del Fondo trasmette al Consiglio le proprie decisioni, "insieme alle motivazioni su cui sono basate". Nessun riferimento esplicito è, invece, rinvenibile nel testo della proposta circa il rispetto di altri principi generali del diritto dell'Unione, quali il principio di imparzialità, proporzionalità, buona amministrazione e di partecipazione ai processi decisionali. La riconduzione del Fondo nell'alveo del diritto sovranazionale pare in ogni caso sufficiente a ritenere immediatamente applicabili almeno quei principi generali dell'Unione la cui rilevanza non appare limitata all'esercizio di attività amministrativa di carattere provvedimentale.

1410

3. La "comunitarizzazione" del Fiscal Compact

Parallelamente alle negoziazioni relative al MES, nel marzo 2012 i capi di Stato o di governo degli Stati Membri, ad eccezione di Repubblica ceca e Regno Unito, hanno approvato il Trattato sulla stabilità sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG). Com'è noto, si tratta di un accordo internazionale volto a sviluppare un coordinamento più stretto delle politiche economiche degli Stati membri, al fine di garantire una sana e robusta gestione delle finanze pubbliche⁴⁸. In particolare, il TSCG introduce un controllo più rigoroso dei bilanci nazionali e del livello del debito, anche attraverso la previsione di un meccanismo permanente di correzione dei disavanzi eccessivi⁴⁹. La pietra

⁴⁸ Per una sintesi delle principali misure di coordinamento in materia di politica di bilancio introdotte nei primi anni della crisi, si v. G. D'Auria, *Bilancio, controlli comunitari e controlli nazionali*, in M.P. Chiti, A. Natalini (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il trattato di Lisbona*, Bologna, 2012, p. 291 ss.

⁴⁹ In argomento, cfr., *ex multis*, P. Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism*, in *Europ. L. Rev.*, 2012, p. 231 ss.; S. Peers, *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *Europ. Const. Law Rev.*, 2012, p. 404 ss.; M. Adams, F. Fabbrini, P. Larouche (eds), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014; R. Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 5, p. 469 ss.; L.S. Rossi, "Fiscal Compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 2, p. 293; M. Everson, C. Joerges, *Between constitutional command and technocratic rule: post crisis governance and the Treaty on Stability, Coordination and Governance ('The Fiscal Compact')*, in C. Harlow, P.

angolare del TSCG è costituita dal titolo III, rubricato “patto di bilancio” (altrimenti noto come *Fiscal Compact*), all'interno del quale è sancita la regola aurea del pareggio di bilancio. Ai sensi dell'art. 3(2), gli Stati contraenti devono – cioè – dare attuazione a tale patto “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale, o il cui rispetto è comunque garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”⁵⁰.

Senza voler, in questa sede, indugiare sulle problematiche poste da tale disposizione⁵¹, ci si limita a rammentare come il MES e il TSCG presentino numerosi punti di connessione. Innanzitutto, sono considerati strumenti complementari nella promozione della responsabilità fiscale degli Stati e di politiche di contenimento della spesa pubblica, rappresentando in tal senso espressione di politiche di *austerità* di impronta ordoliberalista⁵². Come si è accennato, inoltre, entrambi gli strumenti, pur rappresentando tasselli essenziali dell'architettura dell'UEM, hanno seguito una via “esterna” rispetto alla cornice istituzionale dell'Unione. Al contempo, tuttavia, essi contemplan numerosi “ancoraggi” al diritto dell'Unione e alle sue istituzioni.

Diversamente dal trattato istitutivo del MES, il TSCG contiene un richiamo espresso al diritto dell'Unione: ai sensi dell'art. 2, le disposizioni del TSCG devono essere interpretate conformemente al diritto dell'Unione, e sono applicate solamente nella misura in cui risultino con esso compatibili⁵³. Nondimeno, la clausola arbitrale prevista dal TSCG attribuisce alla Corte di giustizia la sola competenza a verificare il rispetto degli obblighi previsti dall'art. 3(2) del TSCG, vale a dire del vincolo di recepimento del *Fiscal Compact* nei diritti nazionali⁵⁴, con esclusione delle altre disposizioni, il cui rispetto potrà essere accertato esclusivamente a livello nazionale dalle competenti autorità amministrative e giurisdizionali⁵⁵, e fatta comunque salva la possibilità di avviare le procedure di deficit eccessivo di cui al Protocollo 12 e all'art. 126 TFUE.

Leino, G. della Cananea (Eds.), *Research Handbook on EU Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 161 ss.

⁵⁰ Sull'impatto di tale previsione nel nostro ordinamento si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività, a M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, 22 novembre 2013 in www.cortecostituzionale.it; G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 2014, 1, p. 5 ss.; A. Saitta, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

⁵¹ Su cui si rinvia a F. Guella, *Effetti (normativi) e difetti (culturali) nella costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio*, questa *Rivista*, 2019, 165.

⁵² Sul punto, cfr. recentemente J. Hien, C. Joerges (Eds.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford-Portland, 2017.

⁵³ In questi termini le disposizioni del TSCG, pur non costituendo diritto dell'Unione, assumono rispetto a esso una posizione subordinata. Vi sarebbe, peraltro, da chiedersi quali siano le conseguenze di un eventuale contrasto tra le fonti dei due ordinamenti. Per la soluzione della disapplicazione delle norme del TSCG incompatibili cfr. G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione*, cit.

⁵⁴ Art. 8 TSCG. In argomento, cfr. diffusamente G. Rugge, *op. cit.*

⁵⁵ In argomento, cfr. G. Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

Giova precisare come, anche in tal caso, il ricorso a un accordo internazionale abbia rappresentato la conseguenza di una impossibilità tutta politica di procedere attraverso i canali comunitari e della necessità di apprestare una soluzione transitoria, secondo una logica emergenziale. La provvisorietà della soluzione è, del resto, confermata dalla previsione, di cui all'art. 16 del TSCG, contenente un impegno ad adottare entro cinque anni le misure necessarie all'incorporazione del trattato all'interno del quadro giuridico dell'Unione⁵⁶.

A ben vedere, tuttavia, a tale disposizione non può che riconoscersi una valenza meramente programmatica. Invero, l'UE non può considerarsi destinataria di un obbligo contenuto in un trattato di cui non è parte contraente; inoltre, la stessa formulazione dell'art. 16 subordina l'incorporazione del TSCG a una previa valutazione (politico-discrezionale) dell'esperienza maturata. Per di più, anche là dove si considerasse che la disposizione è rivolta ai soli Stati contraenti, non potrebbe inferirsi alcuna conseguenza giuridica da una sua violazione, giacché gli Stati non dispongono del potere di iniziativa legislativa, dovendo in tal senso confidare nell'azione della Commissione e nella positiva attivazione delle pertinenti procedure decisionali in sede sovranazionale. Allo stesso tempo, la previsione dell'art. 16 non sembra integrare una “*sunset clause*”, ossia una sorta di condizione risolutiva volta a far venir meno la vigenza del TSCG in caso di sua mancata o incompleta trasposizione nell'ordinamento dell'Unione.

1412

Ciò nondimeno, in linea con la citata previsione, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva⁵⁷ contenente disposizioni per il rafforzamento della responsabilità di bilancio e dell'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri. La proposta dichiara di rispondere all'esigenza di semplificare il quadro giuridico in tema di bilancio, attualmente frammentato in numerosi atti di diversa natura, e di garantire un controllo più efficace sulla corretta applicazione di tali regole da parte degli Stati membri, ponendosi a completamento del Patto di stabilità e di crescita. Inoltre, come affermato nella relazione dei cinque presidenti, l'integrazione nel quadro giuridico dell'Unione di tutti gli strumenti intergovernativi creati nel corso della crisi dovrebbe assicurare una maggiore legittimazione e responsabilità democratica, favorendo la creazione di un'autentica Unione economica e monetaria.

Occorre, pertanto, tentare di sintetizzare il contenuto della proposta, analizzandone i tratti essenziali e le principali criticità. Innanzitutto, è dato constatare come la “incorporazione” nel diritto dell'Unione appaia limitata alle

⁵⁶ Questa clausola recepisce una proposta di modifica avanzata, durante i negoziati, dalla Commissione e dal Parlamento europeo. In tal senso, si v. altresì la risoluzione del Parlamento europeo, del 12.12.2013, sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell'Unione europea (P7_TA(2013)0598) e la risoluzione del Parlamento europeo, del 24.06.2015, sulla verifica del quadro di *governance* economica: bilancio e sfide (P8_TA(2015)0238).

⁵⁷ Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, Bruxelles 6.12.2017 COM(2017) 824 final, 2017/0335 (CNS).

previsioni contenute nel citato art. 3 del TSCG, e non copra le altre disposizioni⁵⁸. La direttiva prevede essenzialmente un obbligo a carico degli Stati di dotarsi di un quadro di regole di bilancio numeriche vincolanti e permanenti - senza tuttavia raccomandarne la natura preferibilmente costituzionale⁵⁹ - in cui siano ricomprese disposizioni che stabiliscano un obiettivo a medio termine in grado di garantire che il rapporto tra debito pubblico e PIL non superi il 60%, in linea con il Protocollo 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi. A tal fine, richiede agli Stati di pianificare una politica di bilancio, sostenuta da un percorso di riduzione della spesa pubblica, da fissare non appena si insedia un nuovo governo e per l'intera durata della legislatura⁶⁰. Inoltre, in caso di deviazioni significative dall'obiettivo a medio termine, deve essere attivato un meccanismo di correzione automatica. Si segnala, infine, la mancata riproposizione, all'interno della proposta di direttiva, del limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL, di cui all'art. 3 TSCG. In tal modo si verrebbe a correggere il contrasto con quanto previsto nel *six pack*, in cui si stabilisce un limite meno rigoroso dell' 1%⁶¹.

Inoltre, la proposta ribadisce che gli Stati sono tenuti a istituire a livello nazionale degli organismi indipendenti di bilancio⁶² con il compito di effettuare valutazioni circa l'adeguatezza dell'obiettivo di medio termine e del percorso di avvicinamento. Si ricorda, peraltro, come la previsione e la disciplina di tali organismi sia già contenuta all'interno del c.d. *two-pack* e, più precisamente, nel regolamento n. 473/2013 in materia di monitoraggio e valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi⁶³. La proposta di direttiva non ne muta la configurazione, né ne altera il regime formale di indipendenza, limitandosi a introdurre una nuova competenza: in caso di deviazioni significative, tali organismi saranno dotati del potere di invitare, attraverso raccomandazioni, le autorità di bilancio nazionali ad attivare i meccanismi di correzione e, successivamente, a valutarne l'attuazione. Le autorità di bilancio nazionali possono tuttavia decidere di non osservare tali raccomandazioni, purché ne rendano pubblicamente conto, nella logica - tipica degli strumenti di *soft law* - del "*comply or explain*". Si tratta, in altri termini, di organismi nazionali posti in funzione comunitaria, incaricati di assicurare il rispetto degli obiettivi sovranazionali

⁵⁸ Come riconosce la relazione allegata alla proposta "altre disposizioni del TSCG, se non sono state già integrate nel diritto dell'Unione (in particolare mediante il "*two-pack*", per la zona euro), imporrebbero una modifica dei trattati, oppure non si prestano a essere incorporate per vari motivi (ad esempio, sono un duplicato della vigente normativa dell'UE)".

⁵⁹ Un tale riferimento è contenuto solamente nel considerando 13 della proposta di direttiva. In ogni caso, si ritiene che - al pari della disposizione di cui al TSCG - non sussista un dovere in capo allo Stato di procedere a revisione costituzionale. Così, per tutti, M. Luciani, *op. cit.*

⁶⁰ Art. 3(1)(b) della proposta di direttiva.

⁶¹ Regolamento (UE) n. 1175/2011.

⁶² In argomento, *ex multis*, L. Landi, *Fiscal council: una comparazione internazionale e il caso italiano*, Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012; R. Perez, *L'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 2, p. 197 ss.

⁶³ E, ancor prima, nella Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, all'art. 6, n. 1, lettera b).

attraverso lo svolgimento di un'attività di controllo e indirizzo sull'azione degli esecutivi nazionali.

La base giuridica della direttiva è individuata nell'art. 126, paragrafo 14 TFUE. Il ricorso a tale disposizione solleva, tuttavia, alcune perplessità. Invero, tale disposizione concerne la procedura per i disavanzi pubblici, vale a dire una misura correttiva delle politiche fiscali degli Stati membri, operante *ex post* in conseguenza dell'avvenuto scostamento rispetto ai parametri quantitativi di riferimento. Viceversa, le disposizioni oggetto di intervento sembrano riferirsi principalmente al "braccio preventivo" del Patto di stabilità e crescita, in quanto volte a garantire – in una prospettiva *ex ante* – politiche di bilancio sostenibili, attraverso il raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine. In quest'ottica, solamente il meccanismo automatico di correzione sembrerebbe ricadere all'interno della previsione di cui all'art. 126 TFUE; diversamente, le altre disposizioni avrebbero potuto trovare un più adeguato fondamento giuridico nell'art. 121(6) TFUE ovvero nell'art. 136(1) TFUE. In particolare, il primo ha costituito il fondamento della parte preventiva della disciplina di bilancio e, in particolare, per l'adozione del regolamento n. 1466/97 sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, oltre al citato regolamento n. 473/2013. L'art. 136, inoltre, attribuisce al Consiglio il potere di adottare misure rivolte agli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e di elaborare gli orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione.

Com'è noto, nelle ipotesi in cui – come nella specie – siano astrattamente sussistenti due o più basi giuridiche occorre ricorrere a quella prevalente *ratione materiae*, avendo riguardo allo scopo principale e al contenuto dell'atto controverso⁶⁴. Ebbene, come si è accennato, nella riforma in esame sembrerebbe prevalere la dimensione funzionale della prevenzione *ex ante*, rispetto a quella della correzione *ex post*. In secondo luogo, si ritiene che sarebbe stato opportuno privilegiare la procedura legislativa ordinaria prevista dall'art. 121(6) rispetto a quella prevista dall'art. 126(14), ai sensi del quale il Consiglio delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento e della BCE. Criticabile appare, in tal senso, la scelta di sacrificare nuovamente il ruolo del Parlamento europeo e il metodo comunitario. Il ricorso all'art. 126(14) sembrerebbe, pertanto, trovare giustificazione principalmente nel fatto che tale previsione, a differenza dell'art. 121(6) – che fa esplicito riferimento all'adozione di un regolamento – lascia al Consiglio la scelta circa lo strumento giuridico più opportuno⁶⁵.

Un secondo profilo di criticità attiene alla portata limitata, e in parte meramente simbolica, dell'intervento proposto. Parte della disciplina, come si è detto, risulta

⁶⁴ Così, *ex multis*, Corte giust., sent. 26 marzo 1987, *Commissione c. Consiglio*, in causa 45/86 (punto 11).

⁶⁵ Non a caso, la base giuridica utilizzata per la Direttiva 2011/85 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, nel quadro del *six pack*, è proprio l'art. 126(14) TFUE.

già incorporata nel diritto dell'Unione⁶⁶, mentre solamente l'art. 3 risulterebbe sostanzialmente investito dalla riforma. Sul punto, occorre altresì considerare che gli Stati che hanno ratificato il TSCG hanno già provveduto a recepire la *golden rule* dell'equilibrio di bilancio all'interno dei propri ordinamenti e a disciplinarne i meccanismi di attuazione, in conformità con i rispettivi assetti costituzionali⁶⁷. In questi termini, la direttiva in esame avrebbe il solo effetto di conferire una copertura sovranazionale alle disposizioni (costituzionali o meno) nazionali. Per di più, diversamente da quanto visto in relazione al MES, non sembra che l'incorporazione del patto di bilancio all'interno del diritto dell'Unione produca, come effetto innovativo, quello di rendere applicabili le disposizioni della Carta o dei principi generali del diritto, giacché – come si è anticipato – questi risultavano già applicabili in virtù della citata clausola di subordinazione al diritto UE.

Resta, dunque, da accertare quale possa essere il valore aggiunto di siffatta “comunitarizzazione”⁶⁸. D'un lato, infatti, occorrerà verificare volta per volta se la copertura sovranazionale sia in grado di determinare la disapplicabilità di una legge nazionale che si ponga in contrasto con le disposizioni della direttiva. Dall'altro, la principale conseguenza sul piano istituzionale potrebbe essere l'affermazione della piena competenza della Corte di giustizia a conoscere, in via diretta ovvero indiretta, della validità e dell'interpretazione delle disposizioni contenute nella direttiva.

Non è chiaro, poi, quali disposizioni del TSCG continueranno a trovare concreta applicabilità e quali, invece, saranno da ritenersi non più operative. In tal senso, sembrerebbe ad esempio perdere di significato la clausola arbitrale che conferisce alla Corte di giustizia il menzionato potere di verificare il rispetto dell'art. 3(2), così come il ruolo della Commissione, di cui all'art. 8 TSCG.

Infine, la proposta non pare contribuire a dare maggiore sistematicità all'intricata foresta delle fonti in materia. Alla moltitudine di atti, primari e derivati, di diritto dell'Unione europea continuerebbe infatti ad affiancarsi una fonte internazionale pattizia, la cui “convivenza” con il diritto UE continuerebbe a essere regolata dalla clausola di subordinazione di cui al citato art. 2 del TSCG.

4. Alcune brevi considerazioni finali

L'analisi sin qui svolta ci consente di trarre alcune considerazioni circa le domande poste in apertura. Si è osservato, infatti, che le proposte esaminate si propongono di correggere alcune criticità e ambiguità di fondo delle riforme poste in essere durante la crisi. Allo stesso tempo, esse vorrebbero contribuire alla realizzazione

⁶⁶ Le previsioni di maggiore rilievo del TSCG sono infatti riprodotte nei due principali strumenti normativi dell'Unione che definiscono il Patto di stabilità e crescita: i Regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97, come modificati dapprima con il cosiddetto *six-pack* del 2011 e, successivamente all'entrata in vigore del TSCG, con il *two-pack* del 2013.

⁶⁷ Cfr. il Report presentato dalla Commissione europea COM(2017)1201 final.

⁶⁸ Una conseguenza sarebbe la soggezione alla regola aurea anche di Croazia e Repubblica Ceca, al momento risultanti gli unici Stati membri, oltre al Regno Unito, a non aver aderito al Trattato.

di un'autentica Unione economica e monetaria, imprimendo nuovo slancio al processo di integrazione europea.

Ebbene, non v'è dubbio che le riforme proposte contengano una serie di novità da accogliere positivamente. L'inclusione del MES nel quadro ordinamentale dell'Unione appare senz'altro auspicabile, specie con riguardo alla sua soggezione all'insieme di regole e garanzie previste da tale sistema giuridico. Fondamentale, in tal senso, appare l'applicabilità delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, dei principi generali del diritto UE, della disciplina in materia di trasparenza, di accesso, di motivazione degli atti e di partecipazione ai processi decisionali. L'innesto all'interno del tessuto eurounitario determinerà, poi, la sottoposizione a un sistema piuttosto articolato di *accountability*, nonché una maggiore controllabilità del potere da parte delle istituzioni politiche dell'Unione. L'attività del Fondo, e delle istituzioni coinvolte nei relativi procedimenti, risulterà inoltre integralmente soggetta al sindacato giurisdizionale della Corte di giustizia, la quale potrà – ad esempio – valutare la conformità con il diritto dell'Unione dei protocolli d'intesa firmati dal Fondo con lo Stato beneficiario⁶⁹. La condizionalità riconnessa a tali programmi di sostegno risulterà, così, astrattamente sindacabile dal giudice sovranazionale sia in via diretta, attraverso un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE, sia indirettamente in sede di rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE.

1416

Per quanto concerne l'azione di annullamento, v'è peraltro da considerare che risulterà estremamente difficile per i privati dimostrare il possesso dei requisiti di legittimazione ad agire, sotto il profilo della lesione diretta e individuale⁷⁰. In via teorica si aprirebbe, invece, una ampia possibilità di contestazione diretta da parte dei ricorrenti privilegiati, vale a dire degli Stati membri, ivi incluso lo Stato beneficiario, e delle istituzioni dell'Unione. A ben vedere, tuttavia, siffatta evenienza sembra di difficile realizzazione in concreto. Lo Stato beneficiario dell'aiuto potrebbe avere interesse a contestare il protocollo, eventualmente a seguito del cambio di maggioranza politica; tuttavia, ciò rischierebbe di esporre quello stesso Stato a conseguenze estremamente negative, specie in relazione alla sorte del sostegno finanziario erogato, nonché alla esposizione che lo Stato dovrebbe affrontare sui mercati finanziari. Difficilmente, inoltre, gli altri Stati membri o le istituzioni dell'Unione avranno interesse a proporre un'azione di annullamento avverso gli atti del Fondo relativi ad un altro Stato membro. Per di più, si tratterebbe di verificare la natura giuridica del protocollo d'intesa, in

⁶⁹ Non diversamente da quanto avviene nell'ambito dei meccanismi di sostegno previsti dall'art. 143 TFUE. Sul punto, cfr. la sentenza 13 giugno 2017, *Florescu*, C-258/14, con commento di M. Markakis, P. Dermine, *Bailouts, the legal status of Memoranda of Understanding, and the scope of application of the EU Charter: Florescu*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2018, pp. 643 – 672.

⁷⁰ Cfr. l'ordinanza del Tribunale, 27 novembre 2012, *ADEDY*, T-541/10 con cui è stata rigettata per carenza della legittimazione a ricorrere l'azione di annullamento proposta da alcuni privati avverso una decisione con cui il Consiglio, in base agli articoli 126(9) e 136 TFUE, intimava alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo.

particolare sotto il profilo della sua vincolatività e immediata impugnabilità⁷¹. In tali casi, si ritiene che gli interessati dovranno impugnare altresì la decisione con cui il Consiglio approva la decisione del Fondo di concedere il sostegno finanziario. Analogamente, sebbene l'azione risarcitoria non paia soffrire delle medesime limitazioni di *standing*, sembra molto difficile che le misure poste in essere dal Fondo o dalle istituzioni possano integrare i rigorosi presupposti richiesti dalla giurisprudenza sovranazionale per fondare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione *ex art. 340 TFUE*⁷².

Più probabilmente, a un controllo giurisdizionale sul protocollo d'intesa si perverrà in via indiretta, tramite rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE. Potrebbe ben darsi, infatti, che nell'ambito di una controversia instaurata a livello nazionale emergano questioni relative all'interpretazione ovvero alla validità dell'atto sovranazionale che costituisce la *raison d'être* di una misura di *austerity* nazionale. In tali ipotesi, inoltre, le misure adottate dagli Stati membri, in quanto concretizzazione degli obblighi risultanti da un atto sovranazionale, potranno essere vagliate alla luce del rispetto delle disposizioni della Carta⁷³. Anche in tali ipotesi è tuttavia da ritenere che, trattandosi di decisioni connotate da un ampio grado di discrezionalità, la Corte adotterà un approccio particolarmente deferente nei confronti delle valutazioni latamente politiche del Fondo ovvero dalle altre istituzioni coinvolte.

Ulteriore elemento positivo, e veramente innovativo, della proposta di regolamento attiene all'attribuzione al nuovo Fondo del ruolo di *fiscal backstop*, a completamento del secondo pilastro dell'Unione bancaria. Come si è osservato, tale compito dovrebbe contribuire a rafforzare la "funzione di stabilizzazione" del FME, ponendolo al centro della complessa interazione tra solvibilità degli istituti finanziari e debiti sovrani. Attraverso un approccio auspicabilmente integrato, il FME dovrebbe operare come punto di raccordo e coordinamento tra gli interventi sovranazionali sulle finanze pubbliche e sulla vigilanza finanziaria, contribuendo all'ulteriore allentamento del *vicious circle* tra banche e debiti sovrani.

D'altra parte, tuttavia, non si può fare a meno di osservare come permangano alcune rilevanti criticità in relazione alla struttura organizzativa del Fondo. In primo luogo, la proposta non ne altera il carattere sostanzialmente intergovernativo. Ciò riguarda, in particolar modo, la composizione degli organi interni e i meccanismi di voto, che rimangono ancorati a una logica che è tipica

⁷¹ Sul punto, si v. tuttavia la citata sentenza *Florescu*, in cui la Corte – discostandosi dalle conclusioni dell'Avvocato generale – qualifica il protocollo come "vincolante" (*mandatory*, nella versione inglese).

⁷² Cfr., in tal senso, la citata sentenza *Ledra* e le recenti pronunce del Tribunale, 13 luglio 2018, *Chrysostomides e a. c. Consiglio e a.*, in T-680/13, e *Bourdouvali c. Consiglio e a.*, in T-786/14, in cui è stato affermato che le misure concordate con le autorità cipriote, comportanti una riduzione sostanziale del valore dei depositi, delle azioni o dei titoli di credito obbligazionari dei ricorrenti, non possono essere considerate un intervento sproporzionato e inammissibile in contrasto con il diritto di proprietà, con il principio di tutela del legittimo affidamento e il principio di parità di trattamento.

⁷³ Così, sent. *Florescu*.

delle istituzioni finanziarie internazionali, e al mantenimento di un potere di veto dei paesi economicamente più forti. Inoltre, non pare mutare la logica di fondo dell'intervento di sostegno. Permane, cioè, d'un lato, il forte limite della rigorosa condizionalità cui è sottoposta l'erogazione del finanziamento e la conseguente limitazione della sovranità del paese beneficiario. Dall'altro, persiste l'assenza di un meccanismo fiscale realmente redistributivo, in grado di bilanciare le asimmetrie che tuttora connotano le economie degli Stati dell'eurozona. Il sostegno erogato dal Fondo, invero, non costituisce uno strumento traslativo degli oneri fiscali, poiché rappresenta, per lo Stato beneficiario, solamente nuovo debito di cui rimane pieno e unico responsabile nei confronti dei soggetti creditori. Il sostegno non determina, così, alcuna forma di mutualizzazione dei debiti pubblici degli Stati dell'area Euro, né può dirsi ispirato a una logica perequativa di *fiscal transfer*⁷⁴. Le istanze solidaristiche sottese all'intervento di sostegno appaiono, in tal senso, assorbite dalla (prevalente) esigenza di assicurare innanzitutto la "responsabilità" degli Stati membri⁷⁵.

1418

Non è un caso, del resto, che non sia dato riscontrare alcun riferimento espresso al principio di solidarietà finanziaria all'interno della proposta di istituzione del FME⁷⁶. Né potrebbe, del resto, ritenersi esclusa in radice l'operatività di tale principio per il solo fatto che il Fondo trova la propria base giuridica dell'art. 352 TFUE, e non nell'art. 122, in cui è reso esplicito il riferimento allo spirito di solidarietà tra Stati membri. In questi termini, se d'un lato tale soluzione appare sostanzialmente in linea con il divieto generale di *bail out* posto dall'art. 125, dall'altro non può fare a meno di notarsi come – ancora una volta, e nonostante l'intervenuto miglioramento delle condizioni economico-finanziarie – si stia perdendo l'occasione per riflettere sulla modifica dei trattati e sull'introduzione di meccanismi latamente redistributivi e genuinamente solidaristici capaci di alleviare le conseguenze negative degli shock asimmetrici conseguenti alla perdita della sovranità monetaria, come – del resto – da tempo indicato dalle teorie macroeconomiche sull'area valutaria ottimale⁷⁷.

⁷⁴ Sottolinea tali aspetti G. Lo Schiavo, *The European Stability Mechanism and the European Banking Union: promotion of organic financial solidarity from transient self-interest solidarity in Europe?*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham- Northampton, 2018, p. 169 ss. Sul ruolo della solidarietà nell'UEM, si veda anche R. Bieber, F. Maiani, *Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2012, 2, 295; A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, cit.

⁷⁵ Sul punto, *ex multis*, A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017; A. Viterbo, *Financial Challenges to Solidarity: Building the European Banking Union in Times of crisis*, in L. Daniele, P. Simone, R. Cisotta (Eds.), *Democracy in the EMU*, cit., p. 267 ss.

⁷⁶ Si osserva del resto come, diversamente dalle conclusioni rassegnate dall'Avvocato Generale Kokott, la sentenza *Pringle* ometta qualsiasi riferimento al principio di solidarietà.

⁷⁷ Sulla necessità di compensare la perdita di sovranità monetaria attraverso l'introduzione di strumenti in grado di realizzare una forma di solidarietà finanziaria, cfr. in particolare R. Baldwin, C. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, London, 2015.

Più limitata – se non meramente simbolica – appare, invece, la portata della proposta relativa alla comunitarizzazione del patto di bilancio. In proposito, s'è osservato come il TSCG già contemplasse una clausola di subordinazione rispetto al diritto dell'Unione, e come molte regole risultino già contenute in fonti sovranazionali. Sono state altresì evidenziate alcune perplessità in relazione alla base giuridica impiegata e allo scarso coinvolgimento del Parlamento europeo. In questi termini, non pare che la proposta oggetto di esame possa contribuire in modo sostanziale al rafforzamento della dimensione democratica delle regole di bilancio.

A ben vedere, poi, potrebbe sostenersi che l'intervento in esame non risulti né necessario, né opportuno. S'è visto, infatti, come la “clausola *rendez-vous*” di cui all'art. 16 non sia idonea a imporre alcun vincolo per gli Stati firmatari del patto, né tantomeno per le istituzioni dell'Unione. Inoltre, per le regole che non risultano già previste dal diritto UE, la comunitarizzazione del patto di bilancio avrebbe il solo effetto di rivitalizzare vincoli di bilancio che non risultano – al momento – rispettati da molti Stati firmatari. Com'è stato di recente osservato, nessuna delle parti contraenti ha avviato misure volte a imporre il rispetto di tali vincoli da parte degli altri Stati, e il *Fiscal compact* è divenuto nel giro di pochi anni un'arma spuntata, formalmente in vigore, ma privata della sua originaria ragion d'essere⁷⁸. L'incorporazione nel diritto dell'Unione ne determinerebbe, invece, una (indesiderata) reviviscenza, per di più in contrasto con la più recente tendenza, emersa nei documenti programmatici della Commissione europea e in molti Stati membri, a ridimensionare il mantra della *budget austerity* promosso nei primi anni della crisi.

In definitiva, e per rispondere ad alcuni interrogativi posti in apertura, non pare che le proposte di riforma esaminate siano in grado di rispondere in modo adeguato alle numerose criticità sollevate dalle riforme degli scorsi anni. Nel complesso, infatti, tali interventi paiono costituire un tentativo di sistemazione e di stabilizzazione dell'esistente, piuttosto che un ripensamento complessivo della *governance* economica dell'Eurozona. Le descritte riforme mirano, in sostanza, a riportare “dentro” l'edificio comunitario ciò che, per ragioni d'urgenza, era stato costruito “fuori”, senza tuttavia abbandonarne la logica di fondo e senza mutarne le componenti essenziali.

Sopra Bruxelles, non sembra ancora risplendere il sole. Ma se si intende effettivamente mettere mano alla riparazione del tetto, sarebbe buona regola farlo – almeno – cambiando le vecchie tegole.

⁷⁸ Così B. de Witte, D. Fromage, *The Treaty on Stability, Coordination and Governance: should it be incorporated in EU law?*, VerfBlog, 2017/11/06, reperibile all'indirizzo: verfassungsblog.de/the-treaty-on-stability-coordination-and-governance-should-it-be-incorporated-in-eu-law/.