

30 DICEMBRE 2016

L'Unione europea di fronte alla crisi.  
L'impatto sulla disciplina fiscale e  
sull'assetto istituzionale

di Francesca Nugnes

Professore aggregato di Diritto pubblico per il servizio sociale  
Università di Pisa



# L'Unione europea di fronte alla crisi. L'impatto sulla disciplina fiscale e sull'assetto istituzionale\*

**di Francesca Nugnes**

Professore aggregato di Diritto pubblico per il servizio sociale  
Università di Pisa

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. I limiti delle disposizioni del Trattato di Lisbona. 3. La nuova *governance* economica europea. 4. I nuovi equilibri istituzionali: il rafforzamento e la frammentazione del potere esecutivo. 5. Il ruolo del Parlamento europeo dal rafforzamento formale all'emarginazione sostanziale. 6. I riflessi della nuova *governance* economica europea sul ruolo della Corte di giustizia e sul dialogo tra le Corti. 7. L'evoluzione del ruolo della Bce attraverso gli interventi di stabilizzazione finanziaria. 8. Segue: La legittimità degli interventi della Bce e la sua indipendenza. 9. Conclusioni.

## 1. Introduzione

L'assetto istituzionale europeo è stato significativamente influenzato dalla crisi finanziaria ed economica conclamatasi nel 2008 per diversi ordini di ragioni<sup>1</sup>.

---

\* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: "Crisi economica, istituzioni democratiche e decisioni di bilancio", svoltosi a Pisa il 3-4 dicembre 2015. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell'unità locale pisana (coordinata dal Prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica" (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia).

Tale attività è poi proseguita nell'ambito del progetto di ricerca di ateneo (PRA 2016) finanziato dall'Università di Pisa, su "Stato di crisi, poteri di governo, decisioni di bilancio e tutela dei diritti sociali negli stati UE", coordinato dal Prof. Roberto Romboli.

Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale e da revisori esterni selezionati dal responsabile dell'unità.

<sup>1</sup> Sul punto cfr. 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.*, n. 1/2013; E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Gior. dir. Amm.* n. 3/2011; sulla crescita della spesa pubblica alimentata dal debito cfr. F. MERUSI, *La disciplina pubblica delle attività economiche nei 150 anni dell'unità d'Italia*, in *Dir. Soc.*, 2012; le differenze tra l'attuale crisi e la crisi del 1929 sono analizzate da ID., *La crisi e il diritto amministrativo*, Relazione per il XIX Congresso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, *Crisis económica y crisis del estado del bienestar. El papel del derecho administrativo*, Madrid 18-20 ottobre 2012, in *Dir. Ec.* 2012, p.483 e ss.; G. DI PLINIO, *Nuove mappe del Caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI - G. F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato*, Torino, 2012; F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929-2009): il caso italiano*, Padova, 2009, *passim*; più recentemente, G. DI GASPARRE, *Teoria e critica della globalizzazione*

In primo luogo, l'Unione europea non disponendo di mezzi adeguati ad affrontare una crisi sistemica di tali dimensioni è dovuta ricorrere alla creazione di strumenti e procedure le cui implicazioni si sono riverberate sia sul piano del sistema delle fonti, sia sul piano degli equilibri istituzionali dell'Unione europea<sup>2</sup>.

Emblematico in tal senso è la riforma della *governance* economica, avvenuta in una prima fase attraverso la normativa secondaria e successivamente anche mediante fonti primarie internazionali quali il Trattato sulla stabilità coordinamento e *governance* dell'Unione economica e monetaria (Tscg) ed il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes)<sup>3</sup>.

I suddetti accordi intergovernativi hanno evidenziato non solo l'esigenza di introdurre strumenti e procedure idonei a fronteggiare la crisi, ma anche un orientamento verso una maggiore austerità nella conduzione della finanza pubblica che persiste ancor oggi nonostante i riscontrati effetti peggiorativi sulle economie nazionali<sup>4</sup>.

In secondo luogo, la crisi finanziaria ed economica ha posto in luce, accanto alle problematiche relative al governo dell'economia, altre problematiche relative alla governabilità dell'Unione.

In questo contesto è maturato un diverso equilibrio tra le istituzioni europee e nei rapporti con gli Stati. Si è venuto a configurare un rafforzamento del potere esecutivo inteso non tanto in riferimento alla Commissione europea, ma in senso lato e frammentato, comprensivo del Consiglio e del Consiglio europeo i cui poteri "decisori" vanno oltre i suoi poteri di indirizzo ed impulso.

---

*finanziaria*, Padova, 2011, specie p. 375 e ss; M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Padova, 2012, p.170 e ss.; la crisi e le sue evoluzioni sono approfondite da L. F. PACE, *La crisi del "sistema euro" (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesouro*, Napoli, 2014, p. 2147 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo dell'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 3/2010; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Gior.dir. amm.*, 2012, p.783 e ss.; E. CHITI - P. G. TEXEIRA, *The Constitutional Implications of the European responses to the Financial and Public Debt Crisis*, in *Common Market Law Review*, n.50/2013; N. SCICULUNA, *EU Constitutionalism in Flux: Is the Eurozone Crisis Precipitating in Centralisation or Diffusion?*, in *European Law Journal*, n. 18/2012.

<sup>3</sup> Per una disamina delle implicazioni derivanti dagli ultimi accordi intergovernativi sotto il triplice profilo della plurisoggettività, dell'organizzazione e della formazione dell'ordinamento cfr. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità Internazionale*, n. 1/2012 p.3-12; F. NUGNES, *L'impatto della governance economica europea sulla decisione di bilancio*, Napoli, 2016, p.5 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. G.L. TOSATO - L.S. ROSSI - G. MARTINICO - A. MAJOCCHI - M. COMELLI, *Gruppo di riflessione CSF-LAI sul Fiscal Compact*, in [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu); L. AZOULAI - M. POIARES MADURO - B. DE WITTE - M. CREMONA - A. HYVARINEN - A. KOCHAROV - A. ADBALLAT, *Another legal monster? An EUI debate on the fiscal compact Treaty*, European University Institute, Department of law, in [www.cadmus.eu](http://www.cadmus.eu); I. PERNICE, *International Agreement on a Reinforced Economic Union. Legal Opinion*, in [www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu); R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Gior. Dir. Amm.*, n. 5/2012.

Allo stesso tempo è stato possibile rilevare un indebolimento del Parlamento europeo, sebbene sia inconfutabile che le disposizioni del Trattato di Lisbona abbiano significativamente rafforzato il suo ruolo.

Si tratta di mutamenti che confermano la preminenza del metodo intergovernativo e che vanno osservati in un contesto più ampio nel quale anche altre istituzioni quali la Corte di giustizia e la Banca centrale europea (Bce) hanno giocato un ruolo determinante nell'evoluzione del complessivo assetto istituzionale. In particolare, la Corte di giustizia ha rafforzato il suo ruolo in ragione dell'esigenza di offrire, ai giudici nazionali *in primis*, chiavi di lettura per il bilanciamento del primario interesse finanziario dell'Unione, da un lato, con i diritti dei cittadini europei, dall'altro.

In questa prospettiva, la Corte ha assunto più decisamente la connotazione di una Corte suprema in un sistema giurisdizionale integrato di tipo federale.

D'altra parte la Bce ha consolidato il suo ruolo, sia per l'assenza di una politica economica adeguata, sia per la necessità di intervenire tempestivamente a tutela della stabilità dell'Unione, giungendo a condizionare le politiche nazionali e gli orientamenti europei.

Su questi aspetti si concentrerà la riflessione al fine di comprendere se sussistano e quali possano essere i percorsi per una ripresa del processo di integrazione.

## **2. I principali limiti dell'ordinamento finanziario europeo**

In linea generale le disposizioni del Trattato di Lisbona riprendono l'impianto definito nel precedente Trattato di Maastricht, successivamente integrato dal Patto di stabilità e crescita adottato dal Consiglio di Dublino nel dicembre 1996. Si tratta di un sistema che come è noto è basato sul coordinamento delle politiche fiscali da un lato, e sull'adozione di una moneta unica gestita da una banca centrale, dall'altro<sup>5</sup>. Tale asimmetria tra l'accentramento della politica monetaria e il decentramento delle politiche economiche e fiscali ha agevolato la formazione e la sovrapposizione di aree di armonizzazione e di aree di differenziazione rilevabili sia tra gli Stati della zona euro, sia tra questi e gli Stati fuori dalla zona euro<sup>6</sup>. In tale contesto di interdipendenza delle economie nazionali legate da un'unica moneta era necessario evitare fenomeni di *moral hazard* per cui gli Stati poco virtuosi avrebbero potuto esporre a rischio di

---

<sup>5</sup> Per una ricostruzione delle tappe fondamentali dell'Unione economica e monetaria, tra gli altri cfr. S. CAFARO, *Unione Monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001 p.90 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. F. SNYDER, *Emu- Integration and differentiation: metaphor for European Union*, in P. CRAIG - G. DE BÚRCA, *The evolution of Eu Law*, Oxford, 2011, p.687 e ss.; K. DYSON, "Euro", *Europe: "Fuzzy Boundaries and "Constrained" Differentiation in Macro Economic Governance*, in K. DYSON-A. SEPOS, *Which Europe? The Politics of differentiated Integration*, 2010, p. 214 e ss.; F. W. SCHARPF, *Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*, in T. A. BÖRZEL – R. A. CICHOWSKI, *The State of European Union*, Oxford, 2003, vol. 6, p. 79, specie p. 100 e ss.

indebolimento la moneta unica producendo l'effetto di far ricadere sui paesi virtuosi gli oneri del loro risanamento finanziario<sup>7</sup>.

A tal fine il coordinamento delle politiche fiscali è stato il principale strumento utilizzato per preservare il sistema dagli effetti di *spill over* e per garantire il prioritario obiettivo della stabilità dei prezzi (art. 105 Tce e poi art. 127 Tfue)<sup>8</sup>.

Più specificamente, il Trattato di Lisbona, conservando l'impianto del governo della finanza pubblica costruito nei precedenti trattati, conferma la centralità del divieto dei disavanzi eccessivi (art. 126 Tfue) sintetizzato nel rispetto dei limiti all'indebitamento e al debito pubblico, pari rispettivamente al 3 per cento e al 60 per cento del Pil, indicati dal Protocollo n.12 allegato ai Trattati, oltre che nell'applicazione della procedura di controllo finalizzata a garantire il rispetto dei suddetti parametri (regolamento (Ce) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997).

Allo stesso tempo rimarca il necessario coordinamento delle politiche economiche che trova espressione degli indirizzi di massima del Consiglio, nell'ambito di una procedura coinvolgente il Consiglio europeo e la Commissione, svolge un ruolo primario attraverso l'adozione, a maggioranza semplice, della decisione finale (art. 121 Tfue).

Il Trattato, dunque, delinea un sistema di coordinamento delle politiche fiscali formalmente leggero, ma divenuto sostanzialmente e progressivamente vincolante, tale da lasciare limitati margini per una discrezionalità agli Stati nazionali<sup>9</sup>. Si tratta, infatti, di un coordinamento sostanzialmente stretto, basato sulla concessione di margini di discrezionalità condizionati dal rispetto di vincoli ed ora anche di procedure, al punto da realizzare una sostanziale europeizzazione del governo della finanza pubblica.

Tuttavia, il suddetto coordinamento, poi modificato in seguito crisi finanziaria ed economica, non ha corretto uno degli elementi che aveva già pesato negativamente sul processo di convergenza delle politiche fiscali nazionali. Il riferimento è al mancato rispetto dei vincoli europei di bilancio da parte degli Stati sul quale hanno pesato diversi fattori, non ultimo la discrezionalità riconosciuta al Consiglio di

<sup>7</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 46 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, 1998, specie p. 270 e ss.; I. MAHER, *Economic Governance: Hybridity, Accountability and Control*, in *Colum. J. Eur. Law*, n. 13/2007, p. 679, specie p.730 e ss.; K. DYSON - L. QUAGLIA, *European Economic Governance & Policies*, Oxford, 2010, II, p. 530 e ss.; W. SANDHOLTZ - A. STONE SWEET, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, 1998; sugli effetti dell'integrazione rispetto alle politiche sociali, v. E. B. HAAS, *The uniting of Europe; political, social, and economic forces, 1950-1957*, Stanford, 1958.

<sup>9</sup> Cfr. M.P. CHITI, *A rigid Constitution for a Flexible Administration: New Forms of Governance*, in *Rev. Droit pub.*, 2004, specie p.187; D. HODSON, *Macroeconomic coordination in the euro area: the scope and limits of the open method*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, 2004, p.231 e ss.; in senso critico rispetto al metodo di coordinamento aperto, tra gli altri, v. V. HATZOPOLUS, *Why the open method of Coordination (OMC) is bad for you: a letter to the Eu*, in *Eur. Law Jour.*, n. 13/2007; W. SCHEKLE, *EU fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?*, in *Colum. Jour. Eur. Law*, n. 13/2006-2007, p.705 e ss.

applicare il procedimento sanzionatorio dando seguito alla raccomandazione della Commissione. A riguardo è stato emblematico il caso relativo ai deficit eccessivi di Francia e Germania del 2003 che ha fatto emergere un punto di debolezza della procedura sanzionatoria, originata proprio dalla possibilità riconosciuta al Consiglio di non recepire le raccomandazioni della Commissione<sup>10</sup>.

Paradossalmente tali debolezze sono state rimarcate dalle modifiche apportate al Patto di stabilità e crescita nel 2005, modifiche che ai fini della valutazione dello stato delle finanze pubbliche nazionali, hanno introdotto alcuni elementi di flessibilità quali la contestualizzazione del ciclo economico, la valutazione del tipo di spesa pubblica (per investimenti o per fini che non sono produttivi di maggiori ricchezza per il sistema)<sup>11</sup>. Questi ed altri elementi hanno accentuato la discrezionalità nella valutazione dell'esistenza o meno di un deficit eccessivo ed hanno finito per tradursi in un allentamento della rigidità del Patto, avvenuto senza una adeguata compensazione in termini di certezza delle regole e fiducia nel sistema<sup>12</sup>.

Si è così venuto a costruire un governo europeo della finanza pubblica molto fragile, inadeguato a compensare gli effetti derivanti dall'asimmetria tra la politica monetaria comune e la politica di bilancio affidata al metodo del coordinamento aperto. Quest'ultimo proprio nell'attuale crisi, in cui sarebbe stato necessario dimostrare e garantire la tenuta del sistema si è rivelato inefficace a coniugare la dimensione europea degli obiettivi comuni con la dimensione nazionale della sovranità e delle politiche fiscali<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Avverso la decisione del Consiglio del 25 novembre 2003 di respingere le proposte della Commissione, è stato presentato ricorso da parte di quest'ultima alla Corte di Giustizia che ha ritenuto irricevibile il ricorso nella parte in cui la Commissione chiedeva l'annullamento della decisione del Consiglio di non dare seguito alle raccomandazioni della Commissione, poiché la mancata adozione di tali atti non dà luogo ad alcuna situazione giuridica valutabile dalla Corte ex art.232 Tce; allo stesso tempo la Corte dispose l'annullamento della comunicazione adottata dal Consiglio con cui era stata sospesa la procedura per deficit eccessivi, imponendo a Francia e Germania di impegnarsi ad adottare misure di rientro; sul punto v. L. CASSETTI, *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2004; G. RIVOSECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); una manifestazione della discrezionalità delle istituzioni europee, antecedente al caso dei deficit di Francia e Germania, si è avuta con il parere del Consiglio del 31 gennaio del 2001 sull'aggiornamento del programma di stabilità dell'Irlanda, in cui si raccomandava di adottare politiche di bilancio restrittive al fine di contenere l'inflazione. Per una ricostruzione in senso critico v. G. DELLA CANANEA, *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in *Riv. Giur. del Mezzogiorno*, n. 1-2/2001.

<sup>11</sup> V. D. HODSON- I. MAHER, *Soft law and Sanctions: economic policy co-ordination and reform of stability and Growth Pact*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, 11, 5/2004; G. DELLA CANANEA, *Dal vecchio al nuovo patto di stabilità*, in *Gior. dir. amm.* n. 2/2004; relativamente alla disciplina precedente ID., *Il Patto di stabilità, e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, n. 4/2001.

<sup>12</sup> La discrezionalità del Consiglio nell'avvio del procedimento sanzionatorio è evidenziata da G. L. TOSATO, *L'Unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali*, Torino, 1999, p. 95 e ss.; P. LEBLOND, *The political stability and Growth Pact is dead: long Live the economic Stability and Growth Pact*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 44/2006; in tal senso anche parte della letteratura economica tra cui L. BINI SMAGHI - C. CASINI, *Monetary and Fiscal Policy Cooperation: Institutions and Procedures in EMU*, in *Journal of Common Market Studies*, 38, n. 3/2000.

<sup>13</sup> V. da ultimo R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/2016.



Peraltro, anche l'art. 122 T'fue non si è rivelato adeguato a fronteggiare situazioni di crisi, sebbene sia esplicito il riferimento alla solidarietà tra gli Stati. La disposizione infatti, prevede interventi speciali decisi dal Consiglio solo in due casi quali la carenza temporanea di approvvigionamento energetico e gravi difficoltà causate da eventi esterni o circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato. Entrambe le ipotesi non sono sembrate identificabili con le situazioni finanziarie di Grecia e Irlanda oltre che di Portogallo e Italia, ritenute imputabili, seppure in diverso modo e misura, alle politiche dei governi nazionali e non solo ad eventi eccezionali ed esterni.

Allo stesso modo, il divieto del *no bail out* di cui all'art. 125 T'fue si è tradotto in un ostacolo al sostegno finanziario degli Stati in difficoltà<sup>14</sup>, anche se in seguito alla sentenza relativa al caso *Pringle* del 2012, la Corte di giustizia ha chiarito che il divieto è limitato all'accollamento del debito di uno Stato da parte dell'Unione o di altro Stato, ma non anche alla possibilità di fornire sostegno finanziario in altre forme<sup>15</sup>. Più in generale i limiti del governo della finanza pubblica sono stati rilevati non solo rispetto al metodo di coordinamento aperto delle politiche fiscali, ma anche in relazione allo stesso sistema della moneta unica, indebolito dai limiti posti all'azione della Banca centrale europea nella gestione della politica monetaria<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> A riguardo sono esemplificative le posizioni dei ricorrenti nella sentenza della Corte costituzionale tedesca del 7 settembre 2011 con cui sono state rigettate le censure di incostituzionalità relative alle due leggi del *Bundestag* che autorizzavano gli aiuti alla Grecia e l'istituzione della *European financial stability facility (Efsf)*. I ricorrenti lamentavano la violazione della clausola del *no Bail out provision* di cui all'art. 125 ed anche dell'art. 122 che consente aiuti agli Stati ma solo in situazioni fuori controllo e non come quella Greca prodotta dalla politica economica dello Stato; per un commento alla giurisprudenza costituzionale tedesca, non solo alla sentenza del 30 giugno 2009, ma anche per le successive sentenze del 28 febbraio 2012 ( sentenza BVerfG, 2 BvE 8/11) e del 12 settembre 2012, v. R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it); M BONINI, "Dai signori dei Trattati" al "dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco, op. cit.; G. TOSATO, *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it); M. LO BUE, *Il "guinzaglio di Karlsruhe e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano aiuti alla Grecia*, in *Nuove autonomie*, 2011; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

<sup>15</sup> Per un commento alla sentenza 27 novembre 2011, C-370/12 v. E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 2/2013; una riflessione sulla giurisprudenza delle Corti europea relativa alla crisi dell'eurozona è svolta da C. PINELLI, *Le Corti europee*, in G. AMATO - R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa Unita*, Firenze, 2013, p. 325 e ss.; B. DE WITTE - T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside of the Eu Legal Order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, n. 3/2013; P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (Mes) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi Int. Europ.*, 2013, p. 129 e ss.; più in generale sul ruolo che la Corte di giustizia ha assunto nelle vicende relative all'attuale crisi v. O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in *Dir. Unione Eur.*, n. 3/2013.

<sup>16</sup> Così M. P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra gli Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 1/2013, specie p. 2-3; sul punto cfr. G. VACIAGO, *Banca centrale tra Governo e mercato*, in M. ARCELLI (a cura di), *Il ruolo della Banca centrale nella politica economica*, Bologna, 1992, p.61 e ss.; A. PREDIERI, *La regolazione del mercato creditizio nella prospettiva dell'Unione Europea*, in S. AMOROSINO (a cura di), *Le banche. Regole e mercato*, Milano, 1995, p.15 e ss.; F. MERUSI, *Governo della moneta e*

Questi limiti del sistema, sebbene resi espliciti dalla crisi in corso, hanno radici profonde derivanti dall'incompiutezza di quello che è stato definito il “triangolo magico”, inteso come l'equilibrio tra la base monetaria, la spesa pubblica ed il tasso di cambio con le altre monete, segnatamente con il dollaro<sup>17</sup>.

Con lo scoppio della crisi tale incompiutezza si è evidenziata non solo perché la realizzazione di un equilibrio tra le suddette tre componenti è complessa, ma anche perché l'approccio seguito inizialmente per affrontare la crisi è stato incentrato su una visione distinta della finanza pubblica, da un lato, e della finanza privata dall'altro, senza tenere in debito conto le interrelazioni tra le due componenti<sup>18</sup>.

Solo recentemente la finanza privata, il sistema creditizio dell'Unione economica europea è stato sottoposto alla vigilanza di un *Single Supervisory Mechanism* (reg. Ue n.1024/2013), mediante il quale si trasferiscono alla Banca centrale europea i poteri di vigilanza sugli enti creditizi della zona euro<sup>19</sup>

Peraltro, come è stato osservato, rimane estremamente complesso utilizzare strumenti di diritto pubblico per stabilire un equilibrio tra la base monetaria, la spesa pubblica e il tasso di cambio<sup>20</sup>.

La difficoltà è determinata dalla non omogeneità delle tre componenti. Mentre la politica monetaria è definita a livello centrale dalla Bce, la spesa pubblica dei singoli Stati rimane una componente non omogenea che le regole del Patto di stabilità e crescita non sono riuscite a stabilizzare.

Anche da qui l'acuita esigenza di riformare la *governance economica europea*<sup>21</sup>.

---

*indipendenza della Banca centrale*, in G.DELLA CANANEA - G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 47 e ss.; più recentemente ID., *L'euro e le banche*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il processo di integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008, p. 117 e ss.; C. ZILIOI - M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, Milano, 2007; i limiti del mandato della Bce sono evidenziati, tra gli altri, da A. ANTONUCCI, *Il credito di ultima istanza nell'età dell'euro*, Bari, 2003, p. 90 e ss.; evidenzia la necessità che la Banca centrale diventi un prestatore di ultima istanza P. DE GRAUWE, *The Governance of Fragile Eurozone*, in *Australian Economic Review*, vol. 45/2012; E. MONACI, *Banca centrale europea e sistema europeo delle banche centrali: attori della governance comunitaria*, in L. AMMANNATI - P. BILANCIA (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, II, Milano, 2008, p. 222 e ss.; A. MALATESTA, *La Banca centrale europea*, Milano, 2003 p. 20 e ss.; per una approfondita ricostruzione del ruolo della Banca centrale europea nell'attuale crisi economica e finanziaria v. S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013, *passim*.

<sup>17</sup> Così F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto delle crisi economiche*, Torino, 2013 p.3 e ss.

<sup>18</sup> Cfr. F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto delle crisi economiche*, *op. cit.*, p. 3 e ss.

<sup>19</sup> Sul punto ampiamente M. MACCHIA, *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in *Riv. Trim. di Diritto Pubblico*, n. 2/2016.

<sup>20</sup> Cfr., F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>21</sup> In argomento C. PINELLI, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, Relazione al Convegno dell'Università del Salento su “La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale” Lecce 14 e 15 settembre 2012; G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione Costituzionale dell'Europa*, in *Gior. Dir. Amm.*, n. 7/2012; G. NAPOLITANO, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. Dir. Amm.* n. 5/2012 p. 461; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2012; L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, Testo riveduto del *paper* presentato al workshop del “Gruppo di riflessione CSF – IAI sul Fiscal Compact”, organizzato dal Centro Studi sul Federalismo e dall'Istituto Affari Internazionali a Torino, il 4 maggio 2012, reperibile all'indirizzo: [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it)



### 3. La nuova *governance* economica europea

Di fronte alla crisi finanziaria si sono registrate sin da subito le reazioni di contrasto da parte delle istituzioni europee che dopo una prima fase di interventi spontanei e poco organizzati hanno dato vita ad una ridefinizione delle regole di *governance* economica avvalendosi, da un lato, di strumenti e procedure in parte propri del quadro giuridico dell'Unione, dall'altro, ricorrendo a trattati di diritto internazionale.

Il processo di riforma si è concretizzato in cinque regolamenti ed una direttiva, c.d. *Six pack*<sup>22</sup>, ai quali si sono aggiunti due regolamenti, c.d. *Two pack*.

Le riforme recate dal *Six pack* e dal *Two pack* ai precedenti regolamenti sono state adottate con procedura legislativa ordinaria, il che ha consentito la codecisione del Parlamento europeo.

Tale assetto è completato da due Trattati internazionali relativi al coordinamento e alla stabilità della *governance* dell'Unione (Tscg) e all'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (Mes).

La nuova *governance* interviene sia sul braccio preventivo che sul braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita.

In particolare, relativamente al braccio preventivo è stato introdotto il Semestre europeo che delinea un ciclo di procedure finalizzato a garantire un coordinamento *ex ante*, oltre ad una più stretta vigilanza multilaterale attraverso la predisposizione di un calendario nel cui ambito gli Stati dovranno presentare i documenti inerenti alla rispettiva programmazione e decisione di bilancio<sup>23</sup>.

Va precisato che contemporaneamente all'avvio della procedura per l'istituzione del Semestre europeo era stato approvato il Patto Europlus, un accordo internazionale di ordinamento delle politiche degli Stati aderenti, finalizzato ad aumentare la competitività, l'occupazione e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

---

<sup>22</sup> Il *Six pack* è costituito da sei atti legislativi tesi, da un lato, al rafforzamento del Patto di stabilità e crescita, e dall'altro al rafforzamento della normativa ai quadri di bilancio nazionali e la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici. Il pacchetto comprende: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>23</sup> La delibera del Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010 ha istituito il Semestre europeo a decorrere dal 1 gennaio 2011. Il regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal regolamento (CE) 1175/2011, ne costituisce la fonte normativa; cfr. R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. it. dir. pubbl. Com.*, n. 5/2011, specie p.1051; per una riflessione in chiave comparata v. G. RIZZONI, *Il Semestre europeo fra sovranità di bilancio e auto vincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

L'accordo è stato sottoscritto da 24 Stati, più di quelli appartenenti all'Eurozona e le sue disposizioni sono poi state recepite dal Tscg<sup>24</sup>.

In particolare, nell'ambito del Semestre europeo si realizza un coordinamento dei documenti che delineano l'impostazione della manovra di bilancio quali il Programma di Stabilità (PdS) e il Programma nazionale di riforma (PNR). L'intento è di consentire alle istituzioni europee, Commissione e Consiglio, di rispettare la coerenza della programmazione e degli obiettivi del bilancio con gli obiettivi di medio termine e con gli obiettivi di crescita ed occupazione dell'Unione.

Questo rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio, nella fase di impostazione della manovra è stato completato da un pacchetto di due regolamenti, c.d. *Two pack*, che ha introdotto ulteriori restringimenti nella fase di sviluppo della manovra di bilancio (reg. Ue n. 472/2013 e reg. Ue n. 473/2013). Con il regolamento n.473/2013 è stata introdotta una normativa comune per il monitoraggio e la valutazione dei documenti di bilancio oltre che per la correzione dei disavanzi eccessivi; con il regolamento UE n.472/2013 è stata rafforzata la sorveglianza economica e di bilancio dei Paesi la cui stabilità finanziaria è a rischio. Si è realizzato in questo modo un affinamento delle procedure di monitoraggio introdotte con il Semestre europeo estendendole anche alla fase di allocazione delle risorse oltre che a quella di programmazione economico finanziaria.

Per effetto dell'intarsio tra normativa europea e nazionale, si è venuto a delineare un ciclo di bilancio in cui oltre alle istituzioni nazionali, sono coinvolte le istituzioni europee al punto che l'attuale decisione di bilancio è frutto di un procedimento decisionale fortemente condizionato dalle posizioni raggiunte nelle sedi europee (Consiglio europeo, Consiglio Ue, Commissione).

Le implicazioni sul piano nazionale non sono limitate alla politica di bilancio ma investono anche le politiche relative alle riforme strutturali che, nel rispetto del semestre europeo e del *Two pack*, devono essere tutte orientate agli obiettivi comuni di agenda Europa 2020<sup>25</sup>.

Quest'ultimo punto pone in luce un aspetto essenziale dell'introduzione del Semestre europeo che può ben essere colta nella più stretta connessione tra politiche di finanza pubblica e politiche di crescita ed occupazione. Si tratta di un aspetto finora offuscato dalla preminenza che la tenuta degli obiettivi

---

<sup>24</sup> 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.*, n. 1/2013, evidenzia che si tratta di un accordo atipico poiché pur essendo di diritto internazionale, non è estraneo al diritto dell'Unione, essendo stato allegato alle conclusioni del Consiglio del marzo 2011; relativamente all'impatto che il Tscg ha avuto sull'architettura dell'Unione v. P. CRAIG, *The stability, coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, n. 3/2012; G. NAPOLITANO, *L'incerto futuro della nuova Governance economica europea*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012; Cfr. anche R. BARATTA, *Legal issue of the Fiscal Compact- searching for a mature democratic governance of euro*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2012; F. CHALTIEL, *Le traité sur le stabilité, la coordination et la gouvernance: du fédéralisme monétaire fédéralisme Budgetaire*, in *Revue de l'Union Européenne*, vol. 558/2012.

<sup>25</sup> V. M. DECARO (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, Roma, 2011

finanziari ha avuto rispetto a quelli economici e sociali ma che non può non essere evidenziata, poiché la tenuta dei vincoli finanziari è funzionale a quelli di crescita e sviluppo e non viceversa<sup>26</sup>.

La connessione tra il coordinamento finanziario e il coordinamento delle politiche di crescita ed occupazionali, e dunque delle dimensioni sociali nazionali, ha implicazioni sul margine di discrezionalità residua agli Stati nazionali nel condurre le politiche ritenute necessarie al perseguimento degli obiettivi comuni e condivisi.

Sul punto vale la pena di evidenziare come il condizionamento derivante dalle regole di coordinamento delle politiche nazionali è sempre riconducibile al perseguimento degli obiettivi di benessere di cui all'art. 3 del TUE; allo stesso tempo un'analoga affermazione non può estendersi al modo in cui le norme di coordinamento sono interpretate ed applicate. In questa fase, infatti, subentra una componente politica che è stata finora determinante e che nessuna riforma normativa è stata in grado di arginare.

Così il Semestre europeo e il calendario comune di bilancio, la cui *ratio* risiede in un raccordo delle politiche nazionali in vista di un più efficace perseguimento degli obiettivi condivisi si presta ad essere interpretato e applicato come una eccessiva limitazione di una sovranità fiscale che peraltro non ha senso difendere nella misura in cui non è tesa all'adozione di reali politiche di crescita e sviluppo.

Nella medesima ottica, la riforma della *governance* economica europea rafforza anche la parte correttiva e sanzionatoria del Patto di stabilità e crescita.

La procedura per disavanzi eccessivi di cui all'art. 126 TUE si traduce nell'irrogazione di una sanzione oltre che in presenza di un disavanzo eccessivo, anche nel caso in cui si rilevi un significativo scostamento dalle raccomandazioni della Commissione, oppure quando le misure adottate dallo Stato interessato siano ritenute insufficienti per la correzione del disavanzo.

Una novità rilevante riguarda l'ulteriore rafforzamento della sorveglianza per gli Stati dell'eurozona che sono in pericolo o in piena crisi finanziaria (regolamento n. 472/2013) nonché una intensificazione della sorveglianza prevista per i casi di Stati in situazioni di instabilità finanziaria, ma anche ad un ampliamento

---

<sup>26</sup> In questo senso parte della letteratura ha evidenziato una maggiore attenzione che le istituzioni europee pongono alla dimensione sociale rispetto ai parametri di finanza pubblica soprattutto a partire dal 2012; cfr. B. VANHERCKE, *Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity*, in D. NATALI - VAN DAM R. (eds.), *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Brussels, 2013, p.91, specie p. 103 e ss.; in questo senso S.BEKKER, *EU Economic Governance in Action: Coordinating Employment and Social Policies in the Third European Semester*, in *Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series* n. 14/2014, evidenzia come relativamente alle raccomandazioni specifiche per ciascun Paese che la Commissione ha formulato nell'ambito del Semestre europeo 2013, circa il 20 per cento facevano specifico riferimento a questioni di politica sociale ed occupazionale, il che dimostra come la dimensione sociale europea stia riacquisendo un rilievo maggiore rispetto ai parametri di finanza pubblica; in generale sulla connessione tra i vari tipi di coordinamento v. D. M. TRUBEK - L. G. TRUBEK, *New Governance and legal Resolution: Complementarity, Rivalry, and Transformation*, in *Colum. Jour. Eur. Law*, n. 13/2006-2007.

della stessa che si estende ora fino al monitoraggio e alla correzione degli squilibri macroeconomici (reg. Ue 1174/2011 e 1175/2011).

La procedura per gli squilibri macroeconomici, basata sull'art. 121 Tfeue, comma 2, prevede il monitoraggio di fattori economici i cui valori, in occasione della crisi finanziaria del 2008 si sono rivelati premonitori della crisi stessa. In particolare, sotto osservazione è posta l'esposizione del Paese rispetto ai mercati finanziari, il commercio con l'estero, il livello del debito privato e anche il mercato immobiliare, soprattutto in considerazione che proprio dalla crisi dei mutui *subprime* statunitensi si è inizialmente sviluppata l'attuale instabilità finanziaria.

Per l'Eurozona la vigilanza macroeconomica configura un ulteriore rafforzamento del coordinamento delle politiche fiscali, essa si pone in modo complementare rispetto al coordinamento finanziario e indirettamente lo rafforza, posto che la situazione finanziaria di un paese è solo la manifestazione più evidente, il risultato delle politiche economiche poste in essere, ma non fornisce un quadro completo dello stesso.

D'altra parte, le difficoltà riscontrate nell'imporre una guida unitaria dell'azione finanziaria degli Stati ha necessariamente indotto ad ampliare ed approfondire la sorveglianza multilaterale fino a giungere, nei casi necessari, non solo all'indicazione ma all'assunzione delle decisioni di politica economica, coerentemente con quanto disposto dall'art. 121 Tfeue, in base al quale le politiche economiche degli Stati membri rappresentano una "questione di interesse comune".

Ne deriva una duplice configurazione della vigilanza multilaterale che si esplica da un lato, in modo generalizzato nelle disposizioni valide per tutti gli stati dell'eurozona, dall'altro, in modo più penetrante e dettagliato nei confronti degli Stati dell'eurozona in maggiori difficoltà finanziarie ed economiche<sup>27</sup>.

Si viene pertanto a configurare una sorta di rapporto direttamente proporzionale tra i margini di sovranità residuati allo Stato e la sua capacità di governo di perseguire obiettivi di sviluppo e di una finanza pubblica sana: i margini della prima si restringono in proporzione dell'incapacità di uno Stato di governare la propria economia e le proprie finanze in una misura tale da non provocare effetti di *spill over* per la comunità.

#### **4. I nuovi equilibri istituzionali. Il rafforzamento e la frammentazione del potere esecutivo**

L'impatto che la crisi e la nuova *governance* economica europea hanno avuto sugli equilibri istituzionali si inserisce nell'ambito di una dinamica in cui sono contrapposte due diverse influenze: quella derivante dal metodo intergovernativo, connessa al ruolo del Consiglio europeo e del Consiglio Ue; quella derivante

---

<sup>27</sup> Cfr. R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, op. cit., specie p.1046

dal metodo comunitario, riconducibile al ruolo esercitato dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dalla Corte di Giustizia<sup>28</sup>. Un'osservazione a parte riguarda il Mes che pur essendo una istituzione internazionale, con stretti raccordi con le istituzioni europee, ha una struttura intergovernativa del *Board of directors*, il che indirettamente rafforza l'influenza dei governi nazionali nello sviluppo degli equilibri istituzionali.

In linea generale, si può osservare che il Tscg, conferma la prevalenza, nelle materie economiche, del metodo intergovernativo già rinvenibile nel Trattato di Lisbona che all'art. 137 Tfue, ad esempio, stabilizza l'attività dell'Eurogruppo. In tal senso, a differenza dell'Ecofin dotato di una presidenza a rotazione, il Tscg dispone per l'Eurogruppo una presidenza stabile di due anni e mezzo, periodo che consente la maturazione di una linea comune tra gli Stati dell'eurozona in vista del successivo Ecofin.

Sul piano della prassi, inoltre, va considerato che le emergenze indotte dalla crisi hanno rafforzato il ruolo dell'*Eurosummit* giunto, il 26 ottobre 2011 ad introdurre un nuovo organismo, poi istituzionalizzato dal Tscg: il Vertice euro, consistente nella riunione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati euro e della Commissione. Si prevede che le riunioni del Vertice euro si tengano almeno due volte l'anno, che il suo Presidente sia eletto a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata (art. 12 Tscg)<sup>29</sup>.

Il Presidente dovrà garantire la preparazione e la continuità delle riunioni, in collaborazione con il Presidente della Commissione che, insieme al Presidente della Bce partecipa alle riunioni.

In definitiva il Tscg rafforza l'architettura istituzionale della *governance* economica con un doppio binario: uno relativo all'Eurogruppo, comprendente i ministri finanziari dell'eurozona, le cui riunioni hanno assunto carattere sostanzialmente decisionale, sebbene il protocollo n. 14 attribuisca ad esse un carattere informale e concertativo; l'altro binario relativo al Vertice euro, comprendente i capi di Stato e di governo

---

<sup>28</sup> V. C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3/2016; L. S. ROSSI, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in G. AMATO - R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita*, Firenze, 2013, p. 267; sulla scelta del metodo intergovernativo per il coordinamento delle politiche economiche v. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001; per una disamina più ampia dei diversi metodi di integrazione v. L. S. ROSSI, *A New Inter-institutional Balance: Supranational vs Intergovernmental Method after the Lisbon Treaty*, in N. PARISI - L. FUMAGALLI - A. SANTINI - D. RINOLDI, *Scritti in Onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 645-659.

<sup>29</sup> Il Documento allegato alla Dichiarazione dell'Euro Summit del 26 ottobre 2011, che delineava la *governance* della zona euro così come poi recepita nel TSCG, si prevedeva che fino alla prima elezione del Presidente dell'Euro Summit, le funzioni di presidenza sarebbero state esercitate dal Presidente del Consiglio Europeo, il che implicherebbe un aumento dei compiti oltre quelli stabiliti nel Trattato di Lisbona, in contrasto con il rispetto del Trattato di Lisbona. Tuttavia, in assenza di un'autorizzazione esplicita, secondo G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, Gruppo di riflessione CSF-IAI, Torino, 4 maggio 2012, in [www.astridonline.eu](http://www.astridonline.eu), p. 9, si può presumere un assenso implicito degli Stati non euro, in mancanza di loro contestazioni al documento dell'*Eurosummit*.

della zona euro, i cui condizionamenti di politica economica sono assimilabili a quelli del Consiglio Europeo.

Si realizza in questo modo una struttura speculare a quella istituzionale intergovernativa dell'Unione in cui il binomio Vertice ed Eurogruppo, ricalca il binomio Consiglio Europeo e Consiglio dell'Unione<sup>30</sup>. In forza del protocollo n. 14, entrambi gli organismi rientrano nella *governance* dell'Eurozona e di conseguenza nel quadro giuridico dell'Unione, il che consente un'interazione che non comporta complicazioni di sistema<sup>31</sup>.

Si viene dunque a configurare una specie di dilatazione della dimensione intergovernativa e un rafforzamento dell'influenza dei governi nazionali rispetto alle istituzioni europee<sup>32</sup>. In tal senso una dimostrazione è offerta dal ruolo che il Consiglio europeo ha giocato soprattutto durante la crisi andando oltre la sua funzione di impulso (art. 15, par. 1 TUE) per giungere ad assumere la conduzione della gestione della crisi attraverso riunioni sempre più frequenti dei capi di Stato e di governo<sup>33</sup>.

In realtà, il ruolo assunto dal Consiglio europeo durante la crisi rappresenta solo un aspetto di una dinamica più ampia che riguarda il rafforzamento dell'intero esecutivo dell'Unione, inteso come potere costituito da istituzioni composte dai governi degli Stati membri, quali il Consiglio e il Consiglio europeo, oltre a quelle sovranazionali quali la Commissione e, a livello amministrativo, le agenzie e i comitati<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Così G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi finanziaria sulle istituzioni dell'Unione*, op. cit., p.8 e ss.; Sulle implicazioni derivanti dal ruolo che il TSCG riconosce all'Euro Summit, v. I. PERNICE, *International Agreement on a Reinforced Economic Union. Legal Opinion*, gennaio 2012, in [www.greensefa.eu](http://www.greensefa.eu), p. 18 osserva che “As economic and fiscal policies are one of the core areas for which, under Article 15(1) TEU the European Council is supposed to impetus, defining general political directions and priorities, and Article 121(2), sub par. 2, TFEU specifies this responsibility for the “broad economic guide-lines of the economic policies of the Member States and of the Union”, there is a strong risk that the Euro Summit would largely substitute itself to the European Council or at least prejudice its independent work. Insofar, it is difficult to see why there was apparently a need for special explicit provisions for the establishment of the Euro-Group at the ministerial level, while the same reasons should not apply to the establishment of the Euro Summit at the level of Heads of State and Government. Without special provision in the Treaties for establishing a new institution of the EU the Euro Summit could not be introduced by an act of secondary legislation either. A formal amendment of the Treaties would be necessary”

<sup>31</sup> Così G. L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra Ue ed Eurozona: la Ue a due velocità*, in G. AMATO - R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa Unita*, op. cit., p.311 e ss., specie p. 316.

<sup>32</sup> Sul punto S. FABBRINI, 2014-I, *After the Euro Crisis: A New Paradigm on the Integration of Europe*, March 18, 2014, reperibile all'indirizzo: [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) giunge a rilevare la configurazione di una costituzione intergovernativa accanto a quella comunitaria.

<sup>33</sup> In questo senso F. FOIRET - Y-S. RITTELMAYER (eds.), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*. London, 2014; F. EGGERMONT, *The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union*, Cambridge, 2012; M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 2/2013; sul ruolo di impulso del Consiglio cfr. R. ADAM, *Commento agli artt. 13 e 15-17 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di) *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 117-130 e p. 145-191.

<sup>34</sup> In questo senso J. TRONDAL, *An Emergent European Executive Order*, Oxford, 2010; D. RITLÉNG, *L'identification de la fonction exécutive dans l'Union*, in J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (a cura di), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruxelles, 2009; relativamente al ruolo assunto dalle agenzie europee, tra gli altri, cfr. G. DE BÚRCA, *Institutional Development of the Eu: a Constitutional Analysis*, in P. CRAIG - G. DE BÚRCA



In tale assetto la nuova *governance* economica europea rimarca per la Commissione, un ruolo essenzialmente volto a tradurre sul piano tecnico amministrativo le indicazioni del Consiglio europeo.

L'osservazione non equivale a sostenere che la Commissione abbia assunto un ruolo poco significativo anzi le disposizioni del *Six pack* e del *Two pack*, oltre a quelle dei nuovi Trattati, hanno rafforzato il ruolo della Commissione nel monitoraggio degli Stati membri in relazione al rispetto della nuova disciplina fiscale<sup>35</sup>. L'articolo 7 del Tscg, ad esempio, dispone l'impegno per gli Stati la cui moneta è l'euro a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea laddove uno Stato membro non abbia rispettato i limiti relativi al deficit nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, a meno che le decisioni o raccomandazioni della Commissione non siano respinte da una maggioranza qualificata delle parti contraenti, con l'esclusione del voto dello Stato interessato, c.d. "maggioranza inversa".

La formulazione dell'art. 7 del Tscg, riprendendo quanto già previsto nell'ambito del *Six pack* (reg. Ue1173/2011 artt. 4, par. 2; 5 par. 2; 6, par. 2), configura un intervento della Commissione quasi automatico, il cui avvio potrà essere disinnescato solo da una maggioranza qualificata inversa.

Nel senso di un rafforzamento della Commissione si interpretano non solo le disposizioni relative al braccio preventivo e al braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita viste precedentemente, ma anche alcune disposizioni del Trattato Mes che attribuiscono alla Commissione il compito di valutare il rispetto delle condizioni necessarie perché uno Stato benefici dell'assistenza finanziaria.

La concessione di un sostegno finanziario da parte del Mes ad uno Stato, infatti, si avvia su proposta della Commissione al *Board of Governors* e una volta erogati i fondi, spetta alla Commissione sottoscrivere e monitorare il Memorandum di impegni assunti e mantenuti dallo Stato beneficiario<sup>36</sup>.

Dunque, rispetto al ruolo istruttorio configurato dal precedente sistema di Maastricht in cui la decisione relativa all'esistenza di un deficit eccessivo spettava in ultima analisi al Consiglio, appare evidente il netto rafforzamento della Commissione verificatosi per effetto del *Six pack* e del *Fiscal compact*.

---

(eds.), *The evolution of Eu Law*, Oxford, 1998, p. 55 e ss.; E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, 2002; ID., *European Agencies' Rule-Making, Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 2013, p. 93 e ss.; relativamente ai comitati, v. *ex multis*, C. F. BERGSTROM, *Comitology*, Oxford, 2005; p. 29; G. DELLA CANANEA, *Cooperazione ed amministrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della "comitologia"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1990; per una ricostruzione v. da M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea*, Milano, 2005.

<sup>35</sup> In questo senso cfr. P. CRAIG, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Paper presentato al FIDE Conference in Copenhagen, 2014, reperibile all'indirizzo [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com), specie p. 23; cfr. anche S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, Paper giugno 2013, in *Comparative Political Studies*, vol. 46, n. 9, 2013.

<sup>36</sup> Cfr. G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, Paper presentato al *workshop* del "Gruppo di riflessione CSF – IAI sul Fiscal Compact", organizzato dal Centro Studi sul Federalismo e dall'Istituto Affari Internazionali a Torino, il 4 maggio 2012, p. 10.

Ma tale rafforzamento non si sta rivelando sufficiente ad impermeabilizzare la Commissione dai condizionamenti politici derivanti dal Consiglio europeo e dal Consiglio Ecofin e a garantirle la serena applicazione della disciplina del Patto di stabilità nei confronti degli Stati membri.

In pratica, come è stato osservato, “sia il Patto di stabilità e crescita (che riguarda tutti gli Stati membri) sia le misure relative all’euro sono decise dall’Ecofin (e quindi dai ministri finanziari dell’Eurozona, organizzati nell’Euro Gruppo), con un ruolo di supporto tecnico della Commissione, un ruolo di controllo molto marginale del Parlamento europeo e un ruolo di supervisione giudiziaria limitata da parte della Cgue”<sup>37</sup>.

In tal senso basti pensare al caso del primo rinvio del pareggio di bilancio da parte del governo italiano nel 2014 oppure al caso del deficit eccessivo della Francia, che hanno rivelato l’estrema difficoltà di tradurre in parametri numerici, situazioni determinate da fattori di valutazione discrezionale, quali i fattori significativi e le circostanze eccezionali che giustificerebbero una deviazione dall’obiettivo di bilancio di medio termine<sup>38</sup>.

Si può dunque dedurre che sotto il profilo dell’equilibrio interistituzionale si constata un rafforzamento della Commissione, ma che tale rafforzamento appare ridimensionato se collocato nell’ambito delle dinamiche degli equilibri di potere che hanno determinato lo spostamento del centro decisionale verso il Consiglio europeo/Euro summit e l’Ecofin/Eurogruppo, più che verso la dimensione comunitaria della Commissione e del Parlamento<sup>39</sup>.

## **5. Il ruolo del Parlamento europeo dal rafforzamento formale all’emarginazione sostanziale**

L’analisi dell’impatto della nuova *governance* europea sul ruolo del Parlamento europeo deve partire considerando che le disposizioni del Trattato di Lisbona hanno decisamente rafforzato il suo ruolo rispetto al passato.

In tal senso, basti pensare che la procedura di codecisione si applica in numerosi settori tra cui anche il bilancio europeo, rispetto al quale i poteri parlamentari si sono progressivamente ampliati sin dalla abrogazione della distinzione tra spese ordinarie e spese straordinarie.

---

<sup>37</sup> Così S. FABBRINI, *La crisi dell’euro e le sue conseguenze*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/2016, specie p. 654.

<sup>38</sup> Cfr. F. NUGNES, *Il rinvio del pareggio di bilancio del governo italiano*, in *IJPL*, n. 1/2014; Commissione europea, *Vademecum on the stability and Growth Pact*, Occasional Paper n. 151/2013, p. 20 e ss. e p. 50 e ss.

<sup>39</sup> Così S. FABBRINI, *After the euro crisis: a new paradigm on the integration of Europe*, Lecture given at ARENA, Oslo, 18 March 2014, reperibile all’indirizzo: [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com); C. PINELLI, *I riflessi della crisi finanziaria sugli assetti delle istituzioni europee*, Relazione al Convegno dell’Università del Salento su “*La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*”, Lecce, 14-15 settembre 2012.

Si tratta di lievi ma significativi progressi sui quali si inserisce anche l'attribuzione al Parlamento europeo dell'"ultima parola" sull'approvazione del bilancio dell'Unione, come anche il consenso che è tenuto ad esprimere sulla programmazione finanziaria annuale (art. 314 Tfeue).

Né tantomeno si può sottovalutare che le misure di contrasto alla crisi sono state introdotte dal *Six pack* e dal *Two pack*, approvati secondo la procedura legislativa ordinaria coinvolgendo anche il Parlamento europeo<sup>40</sup>.

Tuttavia, questi elementi non sono giunti a tradursi in un maggior controllo sugli orientamenti e sull'applicazione della politica economica dell'Unione decisi nell'ambito della dimensione intergovernativa ed esecutiva dell'Unione. Il Parlamento europeo, infatti, non concorre alla definizione delle priorità strategiche nell'ambito del Semestre europeo, così come non è coinvolto nelle raccomandazioni specifiche per ciascun Paese che Commissione e Consiglio definiscono nell'ambito del braccio preventivo e correttivo del Patto di stabilità e crescita. L'osservazione è rafforzata in riferimento al Mes le cui risorse non derivano dal bilancio dell'Unione, il che comporta automaticamente l'esclusione del Parlamento europeo da decisioni concernenti uno strumento chiave per la stabilità dell'Unione<sup>41</sup>.

Tale debolezza del Parlamento si evidenzia in particolar modo rispetto al Consiglio europeo il cui presidente è tenuto soltanto a presentare una relazione al Parlamento europeo dopo ogni riunione (art. 15, par. 6, lettera d, Tfeue); peraltro alle suddette riunioni il Presidente del Parlamento europeo può partecipare per essere ascoltato circa le posizioni dell'assemblea sui lavori oggetto della riunione, ma solo su invito (art. 235, par. 2 Tfeue)<sup>42</sup>; analoghe disposizioni sono previste dal Tscg per il Presidente del Vertice euro e per la partecipazione alle relative riunioni (art. 12, par. 5). Allo stesso tempo, va evidenziato come la nuova *governance* economica europea abbia, sotto specifici profili, rafforzato il ruolo del Parlamento rispetto alle disposizioni della precedente versione del Patto di stabilità. Così, ad esempio è stata istituzionalizzata, mediante il "dialogo economico", la prassi che vedeva il Parlamento confrontarsi con le principali istituzioni europee quali il Governatore della Banca centrale europea, il Presidente della Commissione e il Presidente del Vertice euro (reg. Ue n.1175/2011). Ma si tratta di strumenti che consolidano comunque un ruolo essenzialmente consultivo del Parlamento europeo<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Cfr. P. CRAIG, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Paper presentato al FIDE Conference, Copenhagen, 2014, p. 21; ora anche in *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 22, n. 2/2015.

<sup>41</sup> Cfr. A. MAURER, *From Emu to Edu: the democratic Legitimacy of the EU and European Parliament*, in *LAI Working papers*, April 2013, specie p. 2.

<sup>42</sup> Cfr. O. COSTA, *The President of the European Parliament*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Napoli, p. 143-161; L. GIANNITI - N. LUPO, *The external role of the President of European Parliament*, Paper presentato al III *European Union in International Affairs (EULA) Conference*, organizzata da Vrij Universiteit (IES-VUB), in Brussels, 3-5 maggio 2012.

<sup>43</sup> Cfr. K. TUORI, *The European financial crisis. Constitutional aspects and implications*, in *EUI Working Papers Law*, 2012/28. Il documento in questione è reperibile all'indirizzo: [www.cadmus.eui.eu](http://www.cadmus.eui.eu)

Lungi dall'applicare ad un ordinamento composito come quello europeo, categorie proprie degli ordinamenti statali, non si può fare a meno di notare che gli effetti delle misure applicative del Tscg incidono sulle politiche di bilancio degli Stati membri con risvolti negativi anche sul piano della percezione della legittimità delle decisioni adottate a livello sovranazionale<sup>44</sup>.

Si tratta di un tema complesso poiché il deficit di democrazia percepito è in parte riconducibile ad una debolezza del Parlamento europeo che deriva non solo dalle prevalenti dinamiche intergovernative, ma soprattutto dalla circostanza che il suo ruolo mal si concilia con il processo di integrazione a geometria variabile seguito finora. Come accennato, ad esempio, non tutti gli Stati dell'Unione hanno aderito al *Fiscal compact*, ma tutti gli Stati hanno un loro rappresentante in Parlamento. Nello specifico la questione non rileva ai fini pratici poiché il Fiscal compact riprende quanto già disposto dalla normativa europea, ma serve a testimoniare come il ruolo e le funzioni del Parlamento, in quanto assestate sulla dimensione e sul metodo comunitario, non appaiono adeguate alle dinamiche intergovernative accentuate dalla crisi e dalla nuova *governance* economica europea.

La questione è spinosa e rimanda alle possibili modalità per legittimare le deliberazioni parlamentari in materie economiche, in un Parlamento composto anche da rappresentanti di Paesi non compresi nell'Eurozona<sup>45</sup>.

Sul punto sono state avanzate diverse ipotesi riconducibili essenzialmente a due filoni.

Sono riconducibili al primo filone la proposta di creare un Euro parlamento, costituito dai membri dei parlamenti nazionali e solo dai membri del Parlamento europeo provenienti dagli Stati della zona euro<sup>46</sup>.

Sulla stessa linea anche l'idea di creare una Euro Camera composta soltanto da membri dei parlamenti nazionali, dedicata all'esame e controllo delle misure proposte dai governi dell'Eurozona<sup>47</sup>, il che, come è stato osservato, delinerebbe una situazione simile al doppio mandato verificatasi fino all'elezione diretta del Parlamento europeo avvenuta nel 1979<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Sulla natura composita dell'ordinamento europeo S. CASSESE, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* n. 5/2000; ID., *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in *Quaderni fiorentini*, n. 3/2003; G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari, 2003, *passim*; sull'identificazione dell'Unione come ordinamento "sui generis", come potere a metà tra lo Stato federale e l'organizzazione internazionale v. B. LAFFAN, *The European Union: a Distinctive Model of Internationalisation?* in *European Integration online Paper (Eiop)*, vol.18, n. 1/1997; per una ricostruzione del dibattito sulla natura dell'Unione v. J. E. FOSSUM - A. J. MENÉNDEZ, *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic Union*, in *European Law Journal*, 11, n. 4/2005.

<sup>45</sup> Cfr K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014, specie p. 215 e ss.

<sup>46</sup> In questo senso M. ROTH, *Der Euro braucht ein Parlament*, November 2011, *Friedrich Ebert Stiftung Perspektive*, reperibile all'indirizzo: [www.library.fes.de](http://www.library.fes.de)

<sup>47</sup> In questo senso, tra gli altri, J. FISCHER, *Europe's trial by crisis*, 2 October 2012, reperibile all'indirizzo: [www.europeandaily.com](http://www.europeandaily.com)

<sup>48</sup> Cfr. E. GRIGLIO - N. LUPO, *Towards an asymmetric european union, without an asymmetric european parliament*, *Working paper* n. 20/2014, p. 16 e ss. reperibile all'indirizzo: [www.sog.luiss.it](http://www.sog.luiss.it)

Più recentemente, è stata avanzata l'ipotesi di creare una Camera europea composta dai rappresentanti nazionali che nella fase iniziale coinvolgerebbe solo i paesi dell'Eurozona che intendano progredire verso una maggiore integrazione politica e fiscale<sup>49</sup>.

La principale ipotesi riconducibile al secondo filone è contenuta nel *Final Report of the future of Europe Group*, dei ministri degli Affari esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo Olanda, Polonia, Portogallo e Spagna. Si propone di riservare il diritto di voto esclusivamente ai parlamentari europei eletti nei Paesi dell'eurozona, relativamente alle decisioni applicabili agli Stati effettivamente già membri dell'Eurozona<sup>50</sup>.

Entrambe le tipologie di proposta presentano difficoltà applicative derivanti dalla contraddittorietà rispetto ai principi su cui si fonda il ruolo e la funzione del Parlamento europeo.

Il riferimento è innanzitutto all'art. 14 del TUE in base al quale la rappresentanza è riferita ai cittadini europei e non ai singoli Stati, il che significherebbe che una distinzione del diritto di voto per i rappresentanti della zona euro, comunque avvenga, rappresenti un'alterazione del ruolo e della funzione del parlamento così come definito dai Trattati.

Pertanto, operando un'analogia con i sistemi federali, il Parlamento europeo svolge un ruolo paragonabile alla camera bassa il cui funzionamento è basato sul principio di "un cittadino un voto" che costituisce una garanzia di eguaglianza e rappresentanza. Diversamente, nelle istituzioni intergovernative quali il Consiglio, si tende a rappresentare gli interessi dello Stato, allontanandosi dal principio di un cittadino un voto. Ne deriva che se anche nel Parlamento europeo si adottasse un criterio di rappresentanza diverso da quello scelto per la cittadinanza europea nel suo insieme, si avrebbe una sovra rappresentazione degli interessi territoriali, il che configurerebbe una violazione del principio di eguaglianza<sup>51</sup>.

Inoltre, anche le proposte relative alla creazione di una Euro Camera composta da parlamentari nazionali, comporterebbe la creazione di una nuova istituzione parlamentare che appesantirebbe l'architettura europea, senza una chiara comprensione di quali potrebbero essere le interazioni e gli equilibri tra la nuova istituzione parlamentare e il preesistente Parlamento europeo<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> In questo senso v. T. PIKETTY, et al., *Our manifesto for Europe. European Union institutions no longer work. A radical financial and democratic settlement is needed*, in *The Guardian*, 2 May 2014, reperibile all'indirizzo: [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com); sul punto R. DEHOUSSE, *Is the 'Community Method' still relevant?*, in PERNICE et AL., *Challenges of multi-tier governance in the European Union. Effectiveness, efficiency and legitimacy*, 2012, *European Parliament Directorate General for Internal Policies*, reperibile, sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), p. 92 e ss., ha evidenziato come la tutela dell'unitarietà del Parlamento in un contesto asimmetrico, rischi di indebolirne ulteriormente il ruolo a vantaggio dei Parlamenti nazionali, considerabili principale risorsa di legittimazione e rappresentanza.

<sup>50</sup> Il rapporto, presentato il 17 settembre 2012, è reperibile all'indirizzo: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>51</sup> In questi termini E. GRIGLIO - N. LUPO, *Towards an asymmetric european union, without an asymmetric european parliament*, *op. cit.*

<sup>52</sup> Cfr. P. CRAIG, *The financial crisis, the Eu Institutional Order and Constitutional Responsibility*, *op. cit.*

Un ulteriore aspetto critico riguarda il secondo ordine di proposte relativo alla limitazione del diritto di voto solo ai rappresentati degli Stati euro. In questo caso la soluzione implicherebbe una rinuncia al divieto di mandato imperativo e una sostanziale trasformazione del Parlamento europeo in una seconda camera di rappresentanza territoriale. Sul punto una delle principali obiezioni è stata che l'euro è la moneta dell'Unione e non solo dell'Eurozona e che è nella naturale funzione dei parlamenti decidere su questioni di particolare interesse per un territorio<sup>53</sup>. Inoltre si configurerebbe una situazione in cui la nuova Camera finirebbe per ridimensionare il ruolo del Parlamento europeo, rimarcherebbe la differenziazione tra Eurozona ed Unione europea, rallentandone il superamento.

Peraltro, una delle motivazioni per obiettare all'introduzione di adeguamenti del Parlamento europeo alla geometria variabile, è offerta dalle cooperazioni rafforzate nell'ambito delle quali gli Stati partecipanti conservano la loro interazione con le istituzioni europee senza alcuna differenza rispetto ai non partecipanti<sup>54</sup>.

Ad ogni modo, allo stato attuale, una modalità di adeguamento per il Parlamento europeo all'Unione differenziata è fornita, nell'ambito delle cooperazioni interparlamentari, paradossalmente proprio dal Tscg.

Riprendendo le disposizioni di cui al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, l'art. 13 del Trattato internazionale, prevede che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiscano 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 trattato<sup>55</sup>.

Si coglie l'intento dei contraenti di garantire all'accordo intergovernativo un aggancio con l'ordinamento europeo e un parziale recupero della rappresentatività tramite una cooperazione interparlamentare, sul modello della Cosac, ma che allo stesso tempo richiama il metodo delle Convenzioni create per la elaborazione della Carta dei diritti e per il Trattato costituzionale.

---

<sup>53</sup> Cfr. A. MAURER, *From Emu to Demu*, op. cit., p. 9-10; l'obiezione si richiama la c.d. *West lothian question* relativa all'esercizio o meno del diritto di voto nella Camera dei Comuni, da parte di membri eletti nell'Irlanda del Nord, Scozia e Galles, su questioni che riguardano solo l'Inghilterra; sul punto cfr. C. FASONE, *Il parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. MANZELLA – N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014.

<sup>54</sup> Cfr. G. L. TOSATO, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra Ue ed Eurozona: la Ue a due velocità*, op. cit. p. 315 e ss.

<sup>55</sup> Cfr. G. MARTINICO, *L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. BONVICINI-F. BRUGNOLI (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, 2013.



La Conferenza interparlamentare sulla *governance* economica e finanziaria di cui all'art. 13 del *Fiscal Compact*, è costituita dai membri del Parlamento europeo e di tutti i Parlamenti nazionali, non solo di quelli dei paesi aderenti al *Fiscal Compact* o della zona euro<sup>56</sup>.

Non è stata pertanto colta la possibilità di realizzare una Conferenza interparlamentare ristretta, né ancora è stato approvato un regolamento interno o la composizione delle delegazioni, attribuendo a ciascun Parlamento il compito di stabilirne la dimensione<sup>57</sup>. Il che, come è stato osservato, sembra essere indice della difficoltà di trovare un accordo analogo a quello raggiunto per la Conferenza interparlamentare sulla Pesc-Pscd<sup>58</sup>.

Finora dunque non sono state sfruttate appieno le potenzialità della cooperazione interparlamentare offerte dall'art. 13 del Tscg, il che confermerebbe, indirettamente e anche da questa prospettiva, la preminenza dell'influenza dei governi sulle dinamiche decisionali in materia economica<sup>59</sup>.

## **6. I riflessi della nuova *governance* economica europea sul ruolo della Corte di giustizia e sul dialogo tra le Corti**

La nuova *governance* economica europea ha avuto implicazioni per la Corte di giustizia e indirettamente per il sistema giurisdizionale dell'Unione nel quale si è assistito all'aumento del ricorso al rinvio pregiudiziale da parte dei giudici costituzionali<sup>60</sup>.

In linea generale il rafforzamento del ruolo della Corte è riconducibile, da un lato, alle competenze ad essa attribuite dal Trattato Mes e dal Tscg, dall'altro, all'intensificarsi del dialogo tra le Corti derivante dalla necessità dei giudici nazionali di avere "un interlocutore di ultima istanza" per l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione.

---

<sup>56</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA - N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, op. cit., pp. 133-182.

<sup>57</sup> Cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, op. cit. p. 7

<sup>58</sup> V. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, op. cit., pp. 160 e ss.

<sup>59</sup> Cfr. N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2014; V. KREILINGER, *The new Inter-parliamentary Conference for economic and financial governance*, in *Notre Europe, Policy Papers* n. 100/2013, in [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu); A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel Trattato internazionale*, reperibile all'indirizzo [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it); B. CRUM - J. E. FOSSUM (eds.), *Practices of inter-parliamentary coordination in International politics. The European Union and beyond*, Colchester, 2013, *passim*.

<sup>60</sup> Sull'intensificazione del rinvio pregiudiziale da parte delle corti costituzionali v. R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; in generale sul rinvio pregiudiziale v. E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinnanzi alla Corte di giustizia*, Torino, 2012; J. PERTEK, *Cooperation entre juges nationaux et Cour de Justice de l'Unione Européenne: le renvoi préjudiciel*, Bruxelles, 2013; A. TIZZANO - P. IANNUCELLI, *La procédure préjudicielle d'urgence devant la Court de justice: un premier bilan et nouvelles questions*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2012; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2014, p. 201 e ss.

Relativamente al primo aspetto, il Trattato Mes, all'art. 37, attribuisce alla Corte di giustizia la competenza per le controversie concernenti le decisioni del Consiglio dei governatori relative all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni del Trattato stesso, nonché della compatibilità delle decisioni assunte dal Consiglio con dette disposizioni. Il fondamento della competenza attribuita alla Corte di giustizia individuato nell'art. 273 del Tfue, è indicato solo nel considerando n.16 e non anche nell'articolato del Trattato Mes.

Analogamente, il Tscg delinea già nel preambolo che l'obbligo delle parti contraenti di recepire la regola del pareggio di bilancio nei loro ordinamenti giuridici nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 273 Tfue.

Entrambi i Trattati, dunque fondano il ricorso alla Corte di giustizia sulla base dell'art. 273 Tfue che attribuisce alla Corte la competenza a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con il diritto dell'Unione, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso.

In questo caso la connessione con il diritto dell'Unione si può rilevare per entrambi gli accordi intergovernativi. Per il Trattato Mes la connessione con il diritto dell'Unione, così come chiarito dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza *Pringle*, si può identificare nel supporto complementare agli strumenti già esistenti che il Mes offre rispetto alla complessiva stabilità economica e finanziaria dell'Unione; nel caso del Tscg, il collegamento con il diritto dell'Unione è agevolmente rilevabile dal tenore delle sue disposizioni che riprendono, rafforzandola, la disciplina di bilancio già prevista dalla normativa europea. Peraltro, il Tscg esplicita che le parti contraenti applicano e interpretano il Trattato "conformemente ai Trattati sui cui si fonda l'Unione europea" (art. 2, par.1)

Relativamente al compromesso in forza del quale per una controversia tra due Stati si può ricorrere alla Corte di giustizia va considerato che l'art. 37 del Trattato Mes e l'art. 8 del Tscg configurano il compromesso, o meglio, la clausola compromissoria indicante le categorie di controversie da sottoporre alla Corte<sup>61</sup>.

In particolare, mentre per il Mes non è rilevabile un limite alla tipologia di controversie, dato che potrebbe insorgere qualsiasi controversia in relazione ad una decisione del Consiglio dei governatori o alla sua conformità rispetto al Trattato, nel caso del Tscg la categoria di controversie è agevolmente identificabile. Essa riguarda le controversie relative al mancato recepimento della regola del pareggio di bilancio nell'ordinamento interno mediante una fonte di livello preferibilmente costituzionale<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Cfr. O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di Giustizia nell'Unione europea*, op. cit., p. 597.

<sup>62</sup> Cfr. J. ZILLER, *The reform of the Political and Economic Architecture of the Eurozone's Governance. A Legal Perspective*, in F. ALLEN - E. CARLETTI - F. SIMONELLI (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration*,

Relativamente alla procedura, il Tscg delinea un ricorso alla Corte di giustizia solo in parte analogo a quello previsto dall'art. 259 Tfu.

Infatti, l'art. 8, par.1, prevede che la Commissione sia invitata a presentare in tempo utile per le parti contraenti un report sulle disposizioni adottate da ciascuno Stato aderente per l'attuazione dell'art. 3, par. 2., relativa al recepimento della regola del pareggio con disposizioni preferibilmente di livello costituzionale. Se la Commissione, dopo aver preso atto delle osservazioni presentate dalle parti contraenti, conferma la non conformità agli obblighi previsti dal Trattato, una o più Parti possono presentare ricorso alla Corte di giustizia<sup>63</sup>.

La disposizione, dunque, sottrae l'avvio del ricorso alla Commissione per attribuirlo ad una delle parti contraenti. Inoltre, la medesima disposizione consente, ad una o più parti di adire direttamente la Corte di giustizia, anche in assenza del rapporto della Commissione, laddove ritengano di rilevare l'inadempienza alle disposizioni dell'art. 3, par. 2, Tfu<sup>64</sup>.

Si vengono così a configurare due modalità di ricorso alla Corte di giustizia: previo rapporto della Commissione oppure direttamente. In entrambi i casi il giudizio sarà vincolante per le parti in causa che saranno tenute ad ottemperare.

In caso di mancata ottemperanza, il secondo paragrafo dell'art. 8 del Tscg, prevede anche che la Corte possa essere adita nuovamente da uno degli Stati per chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie, sulla base dei criteri stabiliti dalla Commissione nel quadro dell'art. 260 Tfu, quando, sulla base delle proprie

---

Philadelphia, 2012, p.131 e ss.; R. CISOTTA - A. VITERBO, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'Ue: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, op. cit., p. 359

<sup>63</sup> Cfr. Decisione 2009/908/UE del Consiglio, del 1° dicembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della Presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio (Allegato I, GUUE L 322, p. 28, rettificata nella GUUE L 344, p. 56, stabilisce che gli Stati ricorrenti “saranno le parti contraenti vincolate dall'articolo 3 e dall'articolo 8 del trattato in quanto Stati membri che formano il gruppo predeterminato di tre Stati membri che esercitano la presidenza del Consiglio dell'Unione europea, a norma dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento interno del Consiglio (16) alla data di pubblicazione della relazione della Commissione, nella misura in cui a quella data i) non siano stati ritenuti essere in violazione dei loro obblighi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato da una relazione della Commissione, ii) non siano altrimenti oggetto di procedimenti dinnanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 1 o 2, del trattato, e iii) non siano nell'impossibilità di agire per altri giustificati motivi, di natura primaria, in conformità ai principi generali di diritto internazionale. Se nessuno dei tre Stati membri interessati soddisfa tali criteri, l'obbligo di adire la Corte di giustizia sarà sostenuto dai membri del precedente trio di presidenza, alle medesime condizioni”.

<sup>64</sup> Analogamente l'art. 259 Tfu, dispone che ogni Stato membro può adire la Corte di giustizia nel caso in cui ritenga che un altro Stato membro sia venuto meno ad uno degli obblighi derivanti dai Trattati, ma subordina l'esperimento del ricorso al previo parere motivato della Commissione emesso entro tre mesi, nel corso dei quali, nel rispetto del principio del contraddittorio, gli interessati possono presentare le proprie osservazioni scritte o orali. Solo nel caso in cui la Commissione non abbia emesso il suddetto parere entro il tempo stabilito, lo Stato potrà adire comunque la Corte di giustizia.

valutazioni o delle valutazioni della Commissione, ritenga che le parti in causa non abbiano ottemperato al giudizio.

In questo caso la Corte, dopo aver accertato la mancata ottemperanza dello Stato interessato, può imporre una sanzione consistente nel pagamento di una somma forfettaria oppure di una penalità adeguata alle circostanze, e che non ecceda lo 0,1 per cento del Pil dello Stato in questione. Tale importo verrà versato al Meccanismo europeo di stabilità, coerentemente con quanto previsto dal regolamento 1177/2011<sup>65</sup>.

La specifica quantificazione della sanzione accessoria al giudizio di ottemperanza va inquadrato alla luce degli artt. 260 e 273 del TFUE.

Sul punto, va considerato che l'art. 260 del Tfu, al secondo paragrafo, prevede che la Corte di giustizia, nel caso in cui ritenga che uno Stato non abbia ottemperato ad una sua precedente sentenza, può comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità su ricorso della Commissione.

In particolare, i parametri per la quantificazione della somma da pagare sono indicati dalla stessa Commissione europea nella comunicazione del luglio 2005 (SEC (2005)1658), così come modificata dalla successiva comunicazione del 1 settembre 2011 (SEC 2011(1024), in cui si definisce l'importo come finalizzato a garantire il rispetto del diritto comunitario sulla base di tre criteri: gravità dell'infrazione; durata dell'infrazione; necessità di evitare recidive. In ogni caso di ricorso alla Corte di giustizia, la Commissione fissa una somma forfettaria determinata per ciascun paese.

Diversamente, la precisa quantificazione della pena pecuniaria indicata dall'art. 8 del *Fiscal Compact*, travalica il portato dell'art. 260 del TFUE configurando un nuovo compito della Corte di giustizia, ulteriore rispetto a quello esercitate nell'ambito della procedura definita dall'art. 260 Tfu, par. 3.

Ad ogni modo, circa la compatibilità delle suddette disposizioni con il sistema giuridico dell'Unione, la stessa Corte di giustizia nel caso *Pringle* ha chiarito che nei “settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri hanno il diritto di affidare alle istituzioni, al di fuori dell'ambito dell'Unione, compiti come il coordinamento di un'azione comune da essi intrapresa o la gestione di un'assistenza finanziaria a condizione che tali compiti non snaturino le attribuzioni che i Trattati UE conferiscono a tali istituzioni”<sup>66</sup>.

Oltre al ruolo che i due Trattati attribuiscono esplicitamente alla Corte, ulteriori implicazioni derivano dagli effetti delle loro disposizioni volte ad imporre il perseguimento di finanze pubbliche sane mediante

---

<sup>65</sup> Si tratta di un importo inferiore a quello previsto dal regolamento UE n.1177/2011, pari allo 0,2 per cento del Pil. Quest'ultima disposizione recepisce un emendamento del governo tedesco che attribuiva alla Corte di giustizia il potere di imporre una sanzione pecuniaria a carico delle parti contraenti che non avessero ottemperato alla sentenza con cui si accertava la violazione del Patto. Peraltro si dovrà armonizzare anche la disposizione relativa alla sanzione annessa al giudizio di ottemperanza con la disciplina del regolamento 1175/2011 che prevede un'analoga sanzione inerente alla parte correttiva del Patto.

<sup>66</sup> Cfr. Sentenza della Corte giust. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 158.

misure che sono state oggetto di diversi ricorsi alla Corte, configurando un ampliamento del suo intervento in materia di politica economica.

Questa osservazione è supportata anche dalle poche pronunce significative della Corte precedenti alla crisi del 2008 e soprattutto precedenti l'adozione dei due Trattati internazionali.

In particolare si segnalano la nota sentenza del 13 luglio 2004, su ricorso presentato dalla Commissione per l'annullamento della decisione del 25 novembre 2003 del Consiglio di non adottare le raccomandazioni della Commissione relative all'applicazione della procedura per disavanzi eccessivi (art. 8 e 9 dell'art. 104 del Tce, ora art. 126 Tfue) nei confronti di Francia e Germania<sup>67</sup>.

Nella prospettiva qui adottata dell'analisi dell'ampliamento del ruolo della Corte di giustizia nella *governance* economica dell'Unione, la sentenza pur collocandosi nel filone giurisprudenziale che attraverso la garanzia degli equilibri interistituzionali ha contribuito alla costruzione dell'Unione, è particolarmente significativa perché rimarca il valore che il rispetto della disciplina di bilancio riveste ai fini del processo di integrazione, tant'è che viene evidenziata la necessità di garantire un "effetto utile" all'interpretazione delle norme del Patto di stabilità e crescita.

Successivamente, la garanzia del rispetto della normativa europea di bilancio, definita dalla nuova *governance* economica europea, si è dovuta temperare con i valori e diritti nazionali, al punto che la Corte si è trovata progressivamente a ricoprire un ruolo più ampio nell'ambito della politica economica e monetaria. In tal senso si colloca l'ordinanza della Corte di giustizia del 15 novembre 2012 (Causa C-102/12 P) emanata su ricorso contro l'ordinanza del Tribunale del 16 dicembre 2011 (T-532/11, Städter c.Bce) che aveva ritenuto irricevibili il ricorso per annullamento di alcune decisioni della Bce del 2010<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Causa -27/04, Commissione/Consiglio-Patto di Stabilità e Crescita; tra gli altri, v. il commento di G. RIVOSECCI, *Il patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 16 settembre 2004; R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Gior. Dir. Amm.*, n. 10/2004; in quell'occasione la Corte ha, in primo luogo, riconosciuto la ricevibilità del ricorso contro la decisione del Consiglio poiché si tratta di atti che producono effetti giuridici, adottati in violazione dei Trattati. La Corte ha ritenuto che le raccomandazioni contenute nelle Conclusioni del Consiglio "non sono state adottate secondo le modalità di voto previste per le raccomandazioni del Consiglio ex art. 104, n. 7 Tce, ma secondo quelle previste per una decisione ex art. 104, n.9, Tce, vale a dire con la partecipazione al voto dei soli Stati membri appartenenti all'area euro", il che contrasta con l'art. 104 Tce, parr. 7 e 13 ed è pertanto illegittima (punti 95 e 95 della sentenza del 13 luglio 2004). In secondo luogo, la Corte ha ribadito che spetta al Consiglio garantire il rispetto della disciplina di bilancio, il che implica anche la possibilità di modificare le raccomandazioni della Commissione sulla base di diverse valutazioni del caso. Allo stesso tempo però la Corte ha chiarito che tale potere discrezionale del Consiglio non può esercitarsi nel caso in cui, come quello in oggetto, la sua decisione di sospendere la procedura per disavanzi eccessivi nei confronti di Francia e Germania, modifica una sua precedente decisione, senza che vi sia stata una precedente nuova raccomandazione della Commissione. È a quest'ultima, infatti, che spetta il potere di iniziativa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi (punti 92 e 94 della sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 2004).

<sup>68</sup> Il ricorso proposto era diretto all'annullamento: a) delle decisioni della Bce del 6 maggio 2010, del 31 marzo 2011 e del 7 luglio 2011, relative alle misure temporanee per l'idoneità dei titoli di debito emessi o garantiti dal governo

Analoghe osservazioni suscita l'ordinanza del Tribunale del 27 novembre 2012 emanata su ricorso avverso le decisioni del Consiglio 210/320 e successive modifiche, tese a rafforzare la sorveglianza di bilancio e ad imporre alla Grecia l'adozione di misure di riduzione del disavanzo eccessivo (causa T-541/10)<sup>69</sup>.

I ricorrenti lamentavano come le disposizioni impugnate, comportando una riduzione dei salari e delle pensioni, si traducevano in una violazione dei loro diritti patrimoniali e che per questo fossero in contrasto con l'art.1 del Primo Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Anche in questo caso il Tribunale ha ritenuto i ricorsi irricevibili poiché le misure impugnate non avevano effetti diretti sui ricorrenti, (la confederazione sindacale Adey e due funzionari).

Questi ultimi, infatti, avrebbero subito indirettamente gli effetti derivanti dalle disposizioni nazionali atte a dare esecuzione alle norme impugnate, ragion per cui un eventuale ricorso andava presentato innanzi ai giudici nazionali.

Sulla stessa linea anche le successive ordinanze del Tribunale succedutesi fino alle diverse ordinanze del 6 ottobre 2014 (Causa T- 327; 328; 329; 330; 331; 332/13) in cui si dichiara irricevibile per difetto di legittimazione attiva, il ricorso per l'annullamento della decisione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013, relativa all'accordo politico raggiunto sugli elementi essenziali del aggiustamento economico, nonché sull'aiuto finanziario erogato dal Mes nell'ambito del futuro piano in particolare per la parte concernente la strutturazione del settore bancario a Cipro<sup>70</sup>.

I casi sopra richiamati pongono immediatamente in luce la difficile ricerca di un equilibrio tra obiettivi diversi: da un lato gli obiettivi di carattere sociale dell'Unione, di cui all'art.3, par.3 TUE e dell'art.9 TUE; dall'altro l'obiettivo di stabilità finanziaria dell'Unione (art.119 TUE).

Emerge dalle pronunce la necessità di rafforzare il dialogo tra le Corti quale elemento necessario per la costruzione di un sistema giurisdizionale dell'Unione secondo i principi di cui all'art.19 TUE<sup>71</sup>. Vale a dire di un sistema che dovrà misurarsi anche con la complessità e la novità degli strumenti introdotti

---

greco, irlandese e portoghese (GUUE L 117, p.102; GUUE L 94, p. 33; GUUE L 182, p.131; b) della decisione della Bce, del 14 maggio 2010, relativa ad interventi sul mercato dei titoli finanziari (GUUE L 124, p. 8).

<sup>69</sup> Cfr. i ricorsi proposti il 22 novembre 2010, Adey e a.c. Consiglio dell'Unione europea, causa T-541/10, e il 12 aprile 2011, Adey e a.c. Consiglio dell'Unione europea, causa T-215/11, e le relative ordinanze del Tribunale del 21 novembre 2012; su questi aspetti, relativi alla compatibilità delle misure di riduzione del debito con il rispetto dei diritti fondamentali, tra gli altri cfr. L. MOLA, *Profili comparati delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in G. ADINOLFI - M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area Euro. Profili giuridici*, Torino, p. 81 e ss., specie p. 88.

<sup>70</sup> Ordinanza del Tribunale (Prima sezione) del 16 ottobre 2014. Marinos Nikolaou contro Commissione Europea e Banca centrale europea (Bce). Causa T-331/13 in Gu C252 del 31 agosto 2013, p.35; Ordinanza del Tribunale (Prima sezione) del 16 ottobre 2014. Chrysanthi Christodoulou e Maria Stavrinou contro Commissione europea e banca centrale (Bce). Causa T-332/13, *Ibidem*

<sup>71</sup>Cfr. O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di giustizia*, op. cit.



nell'ambito della nuova *governance* economica europea, come dimostra ancora la citata sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012 (causa C-370/12 *Pringle*). In questo caso la Corte, per avallare giuridicamente il Mes è stata costretta “a ricorrere a quello stesso gioco di specchi fra diritto internazionale e diritto dell’Unione su cui il Meccanismo è stato costruito”<sup>72</sup>.

Soprattutto il dialogo tra le corti si sta intensificando in relazione all’interpretazione e all’applicazione della disciplina di bilancio.

In materia di bilancio, la Corte di giustizia non ha la competenza per accertare eventuali infrazioni degli Stati membri, essendo limitata alla verifica del recepimento della regola di bilancio nell’ordinamento interno (art. 8 Tscg). Nei paesi in cui, come l’Italia, la regola del pareggio di bilancio è stata recepita in Costituzione, spetta alla Corte costituzionale la competenza a verificare la legittimità delle leggi di bilancio statali e regionali, in relazione agli obblighi internazionali disposti dal Tscg<sup>73</sup>.

Sul sindacato della Corte costituzionale in materia di bilancio, sono state evidenziate difficoltà di ordine procedurale e sostanziale sui quali ci si soffermerà più avanti, limitandoci per ora ad osservare che proprio in forza della riforma costituzionale italiana, si configura un rafforzamento del ruolo del giudice costituzionale relativamente alla legittimità dell’interpretazione e dell’applicazione delle regole di bilancio<sup>74</sup>.

Nell’attuale contesto, questo ruolo deve necessariamente svolgersi nell’ambito di un raccordo con la Corte di giustizia, raccordo che si concretizza mediante lo strumento del rinvio pregiudiziale, nel pieno rispetto del principio di leale cooperazione (art. 4, par.3 Tue)<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> In questi termini C. PINELLI, *Le Corti europee*, in G. AMATO - R. GUALTIERI (a cura di), *Prove di Europa unita*, *op. cit.*, p. 325 e ss., specie p. 332.

<sup>73</sup> Cfr. 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.*, n. 1/2014, specie p. 15.

<sup>74</sup> Circa le difficoltà di relative al sindacato della Corte costituzionale relativa al rispetto del principio del pareggio di bilancio cfr. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola di bilancio*, in *Il Filangieri Quaderni* 2011, Napoli, 2012, p.211 e p. 239; diversamente, tra gli altri G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>75</sup> A riguardo cfr. R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, *op. cit.*, p. 2, precisa che il rinvio pregiudiziale pur essendo uno strumento di cooperazione, contiene “in sé una sorta di inevitabile gerarchizzazione. Ciò infatti è nella natura stessa del sistema della pregiudizialità, il quale consiste nel disegnare un sistema in base al quale un soggetto, di fronte ad un dubbio che si pone per dare soluzione ad un caso da risolvere, sospende il suo giudizio e chiede l’intervento di altro soggetto che risolverà il suo dubbio. A meno pertanto di non ricostruire il rapporto in termini di mero parere non vincolante, appare chiaro come il richiedente sarà, in misura più o meno stretta, vincolato alla decisione del soggetto a cui si è rivolto e quindi inevitabilmente identificabile come “superiore”, specie quando ad esso viene riconosciuta in proposito una competenza di tipo esclusivo”.

Nel caso italiano, la Corte costituzionale mutando un suo precedente orientamento<sup>76</sup>, si è avvalsa dello strumento del rinvio pregiudiziale cogliendo in questo modo l'opportunità di instaurare un dialogo attivo con i giudici di Lussemburgo. È nell'ambito di questo dialogo che è possibile rappresentare alla Corte di giustizia l'esperienza, le tradizioni e i diversi punti di vista dei giudici nazionali<sup>77</sup>.

Non si tratta pertanto di un dialogo a senso unico, teso a garantire che il primato delle norme europee non scalfisca il nucleo di principi fondamentali dell'ordinamento interno. In questo senso la giurisprudenza costituzionale dei vari paesi ha offerto un ampio contributo alla c.d. teoria dei contro limiti rinvenibile sin dalla sentenza Frontini del 1973 della Corte costituzionale italiana, rimarcata dalla costante e giurisprudenza costituzionale tedesca<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> V. G. DELLA CANANEA, *The Italian Constitutional Court and the European Court of Justice: from Separation to Interaction?*, in *Eur. pub. law*, n. 4/2008.

<sup>77</sup> Così M. CARTABIA, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review*, n. 5/2009; ID., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 1312 ss.; un primo rinvio pregiudiziale della corte Costituzionale si è verificato con Ordinanza n. 103/2008, sulla quale v. il commento di E. CANNIZZARO, *La Corte costituzionale come giudice nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE*, in *Riv. dir. int.*, n. 3/2008. Successivamente un ulteriore rinvio si è verificato con Ordinanza n. 207/2013, sulla quale cfr. il commento di B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale e il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 10/2013; G. REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in *Diritti comparati*, ottobre 2013.

<sup>78</sup> Cfr. Sentenza della Corte cost.n.183 del 1973 e 170 del 1984; per la giurisprudenza costituzionale tedesca il riferimento alla difesa delle prerogative nazionali si rinviene nelle sentenze Solange I, del 1974, BVerfG37,271 e Solange II del 1986, BVerfG 73,339; Solange III, nella sentenza Maastricht del 1993, BVerfGE, 89, 155,vom.12oktober 1993, Az:BvR2134,2159/92; oltre che nella nota sentenza Lissabon Urteil del 2009, BVerfG, 2BvE 2/08 del 30 giugno 2009; va considerato che nella successiva sentenza del 6 luglio 2010, Mangold/Honeywell, si precisa che il controllo *ultra vires* del Tribunale federale sugli atti dell'Unione va svolto secondo canoni di favore nei confronti del diritto dell'Unione. Ne deriva che il controllo *ultra vires* deve osservare le decisioni della Corte di giustizia come *interpretazioni vincolanti del diritto dell'Unione*; cfr. ampiamente R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Rivista AIC* n. 3/2014; la letteratura di commento alla giurisprudenza tedesca è vastissima e lo stesso argomento merita una trattazione monografica specifica. Tra gli altri v. L. VIOLINI, *I precari equilibri di un sistema giudiziario multilivello: i confini tra potere giudiziario nazionale e giudici europei in Germania*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte Costituzionale italiana*, Napoli, 2006; M. P. CHITI, *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), il qual evidenzia come, la Corte costituzionale tedesca nella sentenza sul Trattato abbia inteso riconsiderare il complessivo quadro dei rapporti tra l'ordinamento interno e quello europeo, cercando di influenzare fortemente il processo di integrazione stabilendone i modi e i contenuti; S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Gior. Dir. Amm.* n. 9/2009, che presagisce un rafforzamento delle diffidenze e delle ostilità rispetto al progresso di integrazione europeo derivante dalla decisione della Corte; in una prospettiva meno pessimistica per il processo di integrazione L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?* in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), che osserva come la sentenza si limiti "a richiedere la preventiva approvazione del Parlamento"; ID., *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"* in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); J. ZILLER, *Solange III. Ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte Costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, n. 5/2009; R. CAPONI, *Karlsruhe europeista (appunti a prima lettura del Mangold-Beschluss della Corte costituzionale tedesca)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); ID., *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona*, in *Il Foro it.*, n. 5, IV, 2010, p. 277; ID., *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lissabon-Urteil)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 2/2010; M. BONINI, "Dai

Si tratta di cogliere una diversa prospettiva offerta dall'evoluzione dell'ordinamento europeo che si è andato costruendosi sui valori propri degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri<sup>79</sup>. Se questo è avvenuto in principio limitatamente ai diritti fondamentali, successivamente è stato esplicitato il riferimento alle identità costituzionali così come dimostra l'art. 4, par.2 TUE, in base al quale l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale<sup>80</sup>. Questo processo di acquisizione dei valori costituzionali degli Stati membri è agevolmente rilevabile anche in materia di bilancio, in cui il principio di finanze pubbliche sane (art. 119, 3 par. TUE) richiama analoghi principi di finanza già presenti in diverse costituzioni degli Stati europei e che costituiscono una tradizione costituzionale comune<sup>81</sup>.

Da questa prospettiva si comprende come il dialogo tra le Corti non riguarda solo le tematiche connesse al primato del diritto europeo su quello interno, ma riguarda l'interpretazione del diritto europeo in coerenza con le tradizioni costituzionali comuni di cui si è nutrito, riguarda lo stesso diritto europeo e la coerenza con i suoi valori fondamentali<sup>82</sup>.

In questa ottica si è assistito all'intensificarsi del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia negli ultimi anni<sup>83</sup>. In particolar modo significativa è stato il rinvio pregiudiziale del Tribunale costituzionale tedesco ( ord.14 gennaio 2014) alla Corte di giustizia, presentato in seguito ad un ricorso diretto esperito da un gruppo di deputati in ordine al provvedimento della Banca centrale europea con cui si dispone l'acquisto di titoli di stato volti alla tutela della stabilità dell'euro (*outright monetary transactions- OMT*)<sup>84</sup>.

---

*signori dei Trattati” al “Dominus del bilancio”: principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco, op. cit.; F. SAITTO, Germania. Il tribunale costituzionale federale, con un'interpretazione conforme, ha respinto la Verfassungsbeschwerde contro la legge che istituisce il Fondo di stabilità europeo, in DPCEonline, n. 4/2011; più recentemente R. CAPONI, Dialogo tra corti nazionali e corti internazionali, in Treccani. Il libro dell'anno del diritto, 2013, Roma, passim; I. PERNICE, Domestic Courts, Constitutional Constraints and European Democracy, in M. ADAMS - F. FABBRINI - P. LAROUCHE (Eds.), The constitutionalization of European Budgetary Constraints, Londra, 2014, p.297 e ss., specie p. 304.*

<sup>79</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, pp. 179 e ss.; J.H.H. WEILER, *La costituzione d'Europa*, Bologna, 2003 specie pp. 513 e ss.

<sup>80</sup> V. G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale dell'equilibrio di bilancio, op. cit.*, p. 16;

<sup>81</sup> Così G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2014, specie pp. 21-23; sul punto G. JELLINEK, *Legge e decreto*, ed. italiana a cura di C. FORTE, Milano, 1997, pp. 156-157, osservava che “Il diritto del bilancio francese e successivamente belga ha inciso nel corso del secolo in maggior o minor grado sulla relativa conformazione nei rimanenti Stati europei” e che “il diritto del bilancio franco-belga oggi è diventato diritto continentale europeo”.

<sup>82</sup> Al riguardo, v. A. STONE SWEET, *The judicial Construction of Europe*, Oxford, 2004, *passim*.

<sup>83</sup> Per una ricognizione in chiave comparata dei rinvii pregiudiziali posti per la prima volta dai giudici nazionali nel quinquennio 2011-2014 cfr. R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudici nazionali, op. cit.*, specie p. 17-29.

<sup>84</sup> BVerfG, 2BvR 2728/13 del 14 gennaio, pubblicata il 7 febbraio; sulla sentenza della corte di giustizia e la successiva decisione della Corte costituzionale tedesca si tornerà più avanti, nel paragrafo 8 e nota 101. A riguardo v. il commento di A. MARTINO, *Le outright monetary transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014; R. CAPONI, *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Gior. dir. amm.* n.5/2014; E. OLIVITO, *Atto primo: il*

Il ricorso è stato intentato a tutela del principio democratico e soprattutto per denunciare un atto *ultra vires* di un'istituzione europea. A riguardo già nella sentenza Mangold –Honeywell del 6 luglio 2010 era stato chiarito che stante il primato del diritto dell'unione, il tribunale federale può esercitare un controllo con *favor* per il diritto europeo. Il che implica che tale controllo deve esercitarsi nel rispetto dell'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia: di qui le ragioni del rinvio pregiudiziale ai giudici di Lussemburgo. Ai fini della nostra indagine l'ordinanza si segnala per almeno due ragioni. In primo luogo, giunge dopo un processo di evoluzione della giurisprudenza costituzionale tedesca da posizioni più conservatrici espresse da Solange I in poi, sebbene si segnalino posizioni più aperte contenute nella citata sentenza Mangold Honeywell del 2010 e soprattutto nelle sentenze del 12 settembre 2012 e del 18 marzo 2014 sul Mes e sul Fiscal compact. In quest'ultima infatti, la Corte costituzionale tedesca, ha considerato compatibili con la Costituzione tedesca gli accordi intergovernativi, pur rimarcando la necessità di ribadire alcuni limiti che dovranno essere esplicitati nel processo di ratifica<sup>85</sup>.

In secondo luogo, come è stato osservato, il primo rinvio pregiudiziale del tribunale tedesco rappresenta un passaggio fondamentale verso una “concezione sovranazionale dell'Unione”<sup>86</sup> ed assume un peso specifico nel processo di integrazione europeo poiché la giurisprudenza costituzionale tedesca si è distinta rispetto alla giurisprudenza delle altre Corti costituzionali per una particolare attenzione alla tutela delle prerogative nazionali.

In questo quadro evolutivo delle posizioni delle principali Corti europee, la cooperazione tra giudici nazionali e la Corte di giustizia diventa una delle principali modalità attraverso cui è possibile il perseguimento del bilanciamento dei valori dell'Unione (art. 3 TUE) con i valori costituzionali ed economici derivanti dalla nuova *governance* economica europea, primo fra tutti l'equilibrio di bilancio<sup>87</sup>.

---

Bundesverfassungsgericht *rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2013; G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal compact al vaglio del tribunale costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2013; più ampiamente v. il numero monografico della *German Law Journal*, n. 2/2014, che raccoglie vari commenti al provvedimento di rinvio della Corte costituzionale tedesca.

<sup>85</sup> Cfr. P. RIDOLA, “Karlsruhe locuta causa finita?”. *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact. Una guida alla lettura*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012.

<sup>86</sup> Così C. PINELLI, *Karlsruhe dichiara vincitore il diritto Ue*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), 2014.

<sup>87</sup> In tal senso M. P. CHITI, *Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio tra il diritto processuale nazionale ed europeo: come custodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 5/2012, p.745 rileva che la comunità Europea intesa come “Comunità di diritto” è stata costruita anche basandosi sul fondamentale pilastro del rinvio pregiudiziale; G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Gior.dir. amm.* n. 5/2014; il ruolo fondamentale che le Corti europee esercitano nel processo di integrazione è efficacemente posto in luce da B.BRANCATI, *Decidere sulla crisi: le Corti e l'allocazione delle risorse in tempi di “austerità”*, in *Federalismi.it*, n.16/2015, in contrapposizione alla tesi sostenuta da N.Sciculuna, *European Union*

In questo assetto la Corte di giustizia è tenuta a collocarsi in una posizione che agevoli una serena cooperazione giudiziaria finalizzata alla ricomposizione dei diversi interessi e valori, posizione che finirà con il rafforzare il suo ruolo quale apice di un sistema giurisdizionale integrato, sulla falsariga di quanto accade nei modelli tipici degli ordinamenti federali<sup>88</sup>.

## 7. L'evoluzione del ruolo della Bce attraverso gli interventi di stabilizzazione finanziaria

I mutamenti dell'assetto istituzionale osservati finora sono rilevabili soprattutto per il ruolo della Banca centrale europea (da ora: Bce) che si è rafforzato per un duplice ordine di ragioni<sup>89</sup>.

---

*Constitutionalism in Crisis*, London and New York, 2015, di una crisi della “*integration trough law*” e della “marginalizzazione delle corti nel processo integrativo”; in argomento v. più recentemente le Sentenze nelle cause riunite C-8/15 P Ledra Advertising/Commissione e Bce; C-9/15 P Eleftheriou e a./Commissione e Bce, nonché nelle cause riunite C-105/15 P Mallis e Malli/Commissione e BCE, C-106/15 P, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Commissione e BCE, C-107/15 P Chatzithoma/Commissione e BCE, C-108/15 P Chatziioannou/Commissione e BCE e C-109/15 P Nikolaou/Commissione e Bce, in cui la Corte di giustizia, conferma le ordinanze del 16 ottobre 2014 sui ricorsi di annullamento diretti contro la dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013 ed annulla le ordinanze del 10 novembre 2014 sui ricorsi per risarcimento, pur decidendo, nel merito, di non accogliere tali ricorsi. In particolare, relativamente al protocollo d'intesa avente ad oggetto l'assistenza finanziaria concessa dal Mes a Cipro, siglato dal governo cipriota e dalla Commissione europea per conto del Mes, la Corte ribadisce che “i compiti affidati alla Commissione e alla BCE nell'ambito del Trattato MES non snaturano le attribuzioni che i Trattati UE e FUE conferiscono a tali istituzioni. La Commissione, nell'ambito del Trattato MES, infatti conserva il suo ruolo di custode dei trattati, quale risulta dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE, cosicché essa dovrebbe astenersi dal firmare un protocollo d'intesa sulla cui compatibilità con il diritto dell'Unione nutra dubbi”. In questa ottica si riconosce la competenza del Tribunale ad esaminare i ricorsi per risarcimento danni fondati sull'illegittimità di taluni punti del protocollo d'intesa siglato tra la commissione per conto del Mes e Cipro; cfr. [www.eulawanalysis.it](http://www.eulawanalysis.it).

<sup>88</sup> Così M. P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, in ID. (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, p.512; sul ruolo determinante della Corte di giustizia nel processo di integrazione europea, anche come bilanciamento alla preminenza dell'intergovernalismo, tra gli altri, v. P. CRAIG, *Costituzioni, costituzionalismo e l'Unione europea*, in *Riv. dir. pubbl. comunitario*, n. 2-3/2002; A. VAUCHEZ, *The transnational politics of judicialization. Van Gend en Loos and the making of Eu polity*, in *Eur. law. Journ.*, Vol. 16, n.1/2010, specie p. 26 e ss.; A. ONDOUA, *L'influence de la Cour dans l'élaboration des traités européens*, in P. MBONGO - A. VAUCHEZ, *Dans la fabrique du droit européen. Scènes, acteurs et public de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Bruxelles, 2009, p.199 e ss.; G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009, *passim*; B. DE WITTE - M. DAWSON - E. MUIR, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham-Northampton, 2012. Anche questo rafforzamento della Corte, analogamente al processo di integrazione, non sarà privo di ostacoli come dimostrato dalla posizione assunta dalla Corte costituzionale ceca, che ha definito *ultra vires* una sentenza della Corte di giustizia in materia previdenziale, sostenendo che esorbitava le competenze cedute all'Unione europea dalla repubblica ceca e che pertanto non vi avrebbe dato attuazione; cfr. T. SALVINO, *L'ultra vires kontrolle visto dall'est: l'attuazione “degenerativa” della dottrina tedesca*, in *Diritti Comparati*, dicembre 2012.

<sup>89</sup> V. A. MALATESTA, *La Banca centrale europea*, Milano, 2003; più recentemente M. PERASSI, *La Banca centrale europea*, in *Enc. Dir.*, aggiornamento, *ad vocem*, Milano, 2011; sull'evoluzione del ruolo della Bce v. B. KRAUSKOPF - C. STEVEN, *The institutional framework of the European Central Bank: legal issues in the first ten years of its existence*, in *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009.



In primo luogo perché è oramai concluso il percorso verso l'Unione bancaria che pone la Bce al suo vertice con ampi poteri di vigilanza<sup>90</sup>. In secondo luogo, perché la Bce, in assenza di interventi politici veloci ed unitari in grado di contrastare la crisi, è stata costretta ad intervenire con molteplici interventi di stabilizzazione, sia del sistema bancario, sia delle finanze pubbliche nazionali stressate dalla crisi dei debiti sovrani.

Ai fini della nostra analisi, volta a comprendere come la crisi e la nuova *governance* economica abbia influenzato gli assetti istituzionali europei, si focalizzerà l'attenzione su quest'ultimo aspetto.

Si intende evidenziare come il ruolo che la Bce ha svolto nella gestione della crisi dei debiti sovrani abbia progressivamente ridotto le differenze rispetto ad una banca federale quale è, ad esempio, la *Federal Reserve Bank*.

A tale scopo occorre brevemente richiamare che la stabilità dell'Unione economica europea è stata imperniata sulla stabilità dei prezzi, collocata all'art.3 del TUE tra gli obiettivi dell'Unione, il cui perseguimento e mantenimento è affidato al Sistema europeo delle banche centrali (Sebc) e soprattutto alle strategie di politica monetaria adottate dalla Bce ( artt.119, par.2 del TUE, 127, par. 1 del TUE e art. 282 par.2 del TUE)<sup>91</sup>.

Il Trattato non offre una definizione della stabilità dei prezzi, che è stata intesa dal Consiglio direttivo della Bce come “un tasso di incremento annuo dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (Hicp) per

---

<sup>90</sup> Relativamente al ruolo di vigilanza della Bce sul sistema bancario tema F. MERUSI, *Il ruolo della BCE nella vigilanza bancaria europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2013; E. CHITI, *Le architetture istituzionali della vigilanza finanziaria*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012; S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; sull'unione bancaria v. E. BARUCCI - M. MESSORI, *Towards the European Banking Union*, 2014, *passim*; J. PISANI-FERRY - A. SAPIR - N. VERON - G. B. WOLFF, *What Kind of European Banking Union?* Bruegel, 25 giugno 2012, disponibile nel sito [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org); J. CARMASSI - C. DI NOIA - S. MICOSSI, *Banking Union in the Eurozone and the European Union*, *CEPS Commentary*, 12 giugno 2012, disponibile nel sito [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu); E. FERRAN - V. S. G. BABIS, *The European single mechanism*, *University of Cambridge Faculty of Law Research, Paper* n. 10/2013, reperibile all'indirizzo [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com); S. ANTONIAZZI, *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della Bce di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, la prima parte pubblicata in *Riv. It. dir. Pubbl. Com.*, n. 2/2014; la seconda parte del medesimo articolo pubblicata nel numero 3-4/2014 della stessa rivista.

<sup>91</sup> Con il Trattato di Lisbona si realizza una sistematizzazione della precedente disciplina relativa alla politica monetaria, nel cui ambito viene in rilievo il ruolo della Banca centrale europea (Bce), inserita tra le istituzioni comunitarie (art. 13 del TUE). Il dibattito che ha preceduto l'istituzionalizzazione della Bce ha registrato la posizione contraria della stessa Bce, manifestata nel Parere della Banca centrale europea del settembre 2003 (CON/2003/20) oltre che nei successivi interventi del governatore in carica Trichet, (lettera del 2 agosto 2007), probabilmente per timore di perdere la sua indipendenza. Cfr. J. C. PIRIS, *Il trattato di Lisbona*, Milano, 2013, p.274-275; in generale sulla Bce quale organismo dell'architettura comunitaria v. C. ZILIOLI - M. SELMAYR, *The external relations of the euro area: legal aspects*, in *Common Market Law Review*, vol. 37/1999; R. TORRENT, *Whom is the European Central Bank the Central bank of? Reaction to C. Zilioli and M. Selmayr*, in *Common Market Law Review*, vol. 36/1999.



l'Eurozona inferiore al 2 per cento<sup>92</sup>, obiettivo che è stato costantemente perseguito cercando anche di garantire la stabilità dei prezzi dal rischio di deflazione avvertosi ciononostante nel dicembre 2014<sup>93</sup>.

In particolare, la strategia di politica monetaria della Bce è elaborata in considerazione, da un lato, della quantità e della velocità di circolazione della moneta, dall'altro, della dinamica di indicatori quali, ad esempio, la produttività, la crescita dei salari, il tasso di cambio con altre monete, oltre ad altri indicatori ritenuti utili all'individuazione delle dinamiche dei prezzi.

Sulla base della dinamica che la moneta e i suddetti indicatori hanno assunto nel corso della crisi, la Bce ha avviato molteplici interventi.

In una prima fase, di fronte all'acuirsi della crisi testimoniata dall'aggravarsi della situazione finanziaria della Grecia, la Bce condizionata dalle forti resistenze di alcuni Stati, segnatamente della Germania, è stata dapprima reticente ad un intervento sui mercati, per poi avviare un programma di acquisto di titoli del debito pubblico sul mercato secondario, il *Securities Markets programme* (SMP)<sup>94</sup>.

Il programma è stato istituito su decisione del Consiglio direttivo del 9 maggio 2010 in conseguenza delle gravi tensioni esistenti su alcuni segmenti del mercato, tali da pregiudicare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e di conseguenza la stabilità dei prezzi

---

<sup>92</sup> Cfr. ECB, *Background studies for the ECB's Evaluation of its Monetary Policy Strategy*, specie p. 43 e ss.; European central Bank, novembre 2003; D. COBHAM, *The Past, Present and Future of Central Banking*, in *Oxford Review of Public Policy*, n. 4/2012, p. 737; J. C. TRICHET, *Unconventional Monetary Policy Measures: Principles-Conditions- Raison d'être*, in *International Journal of Central Banking*, January 2013.

<sup>93</sup> Cfr Eurostat, stime dicembre 2014 che rivelano una flessione dei prezzi di 0,2 per cento su base annua, reperibili al sito [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>94</sup> La Bce ha avviato la prima tranche del *Securities market programme* nel maggio 2010 per l'acquisto di titoli di Grecia, Irlanda e Portogallo; nell'agosto 2011 tale programma ha interessato anche Italia e Spagna; v. la Decisione della BCE che istituisce un programma per il mercato dei titoli finanziari, 14 maggio, 2010, BCE/2010/5 (pubblicata in GUUE L 124 del 20 maggio 2010, p. 8). Sulla base del programma, le Banche nazionali dell'area dell'euro, secondo le quote percentuali rispettivamente detenute nello schema per la sottoscrizione del capitale della BCE e la BCE, in diretto contatto con le controparti, possono operare interventi nei mercati dei titoli di debito privati e pubblici dell'area dell'euro. Per una ricostruzione degli interventi realizzati finora v. anche: Decisione della banca centrale europea del 31 marzo 2011 Concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo irlandese (Bce/2011/4), in GUUE L 44/33 del 8 aprile 2011, (2011/227/UE); Decisione della Banca centrale europea del 7 luglio 2011 Concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo portoghese (Bce/2011/10) in GUUE, L82/31 del 12 luglio 2011; Decisione della Banca centrale europea del 27 febbraio 2012 che abroga la Decisione Bce/2010/3 concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo greco (Bce/2012/2) in GUUE L 59/36 del 1 marzo 2012; a riguardo cfr. F. CAPRIGLIONE - G. SEMERARO, *Il Security Market programme e la crisi dei debiti sovrani. Evoluzione del ruolo della Bce*, in *Riv. trim. dir. dell'economia*, 2011, p. 264 ss.; M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, op. cit., p. 184 e ss.; A. BELKE, *Driven by the markets? Ecb sovereign bond purchase and the securities markets programme*, in *Intereconomics/Review of European Policy*, November-December 2010; relativamente alle cause della crisi finanziaria, come conseguenza dello scollamento tra economia finanziaria ed economia reale, v. G. DI GASPARO, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, op. cit., passim.

Nell'attuale crisi finanziaria, infatti, la crisi dei debiti sovrani si è ripercossa sul meccanismo di trasmissione della politica monetaria attraverso tre principali direttrici.

In primo luogo, i tassi di interesse del debito pubblico, hanno influenzato i tassi di interesse che le banche pagano sulle loro passività, il che ha indotto queste ultime a trasferire i maggiori oneri sui finanziamenti di famiglie e imprese; in secondo luogo, si è ridotta la possibilità per le banche di utilizzare i titoli pubblici come collaterale per accedere ai finanziamenti sul mercato o presso la banca centrale, il che ha inciso sulla liquidità del sistema; in terzo luogo, va considerato che la variazione dei corsi dei titoli pubblici ha inciso sui conti degli intermediari finanziari e sulla loro capacità di concedere credito all'economia reale.

Va comunque tenuto presente che il superamento delle iniziali reticenze della Bce e l'avvio del Smp è stato possibile in seguito ad un diverso orientamento emerso in seno al Consiglio europeo del 16 dicembre del 2010, volto ad intervenire mediante un piano di prestiti bilaterali ai paesi in difficoltà<sup>95</sup>.

Successivamente il 6 settembre 2012 la Bce, o meglio il suo governatore, nell'intento di rimarcare e sostenere l'irreversibilità dell'euro, ha annunciato l'avvio di un nuovo programma di acquisto di titoli di Stato a breve termine, fino ad oggi non ancora attuato.

Il piano denominato *Outright monetary transactions* (Omt), adottato con il solo voto contrario del presidente della Bundesbank, prevede un acquisto ingente dei bond sovrani ed è finalizzato ad abbassare i rendimenti dei titoli di Stato (c.d. piano *antispread*), ripristinando il meccanismo di trasmissione della politica monetaria all'economia reale. In questo caso l'acquisto di titoli del debito sovrano è illimitato nella quantità e nel tempo, il che consente alla Bce di agire sul mercato secondario in cui sono scambiati i titoli di Stato.

Il fine dell'Omt è identico a quello del Smp ma diverse sono le caratteristiche dell'operazione.

Nell'ambito dell'Omt, la Bce non riveste un ruolo di creditore privilegiato essendo equiparata agli altri creditori privati nello scambio di obbligazioni emesse dagli Stati e acquistati dall'Eurosistema. Il che garantisce che lo Stato interessato sia assistito attraverso transazioni realizzate a condizioni di mercato e assicura che il mercato funzioni senza alterazioni.

Diversamente è accaduto nel precedente programma Smp attuato nell'ambito della ristrutturazione del debito sovrano greco, in cui i creditori privati sono stati sacrificati, mentre i titoli acquistati dall'Eurosistema sono stati sostituiti da altri equivalenti.

Soprattutto, l'avvio del piano Omt è stato collegato ad una stringente condizionalità imposta nell'ambito dei programmi di assistenza erogati dall'Efsf o dal Mes.

---

<sup>95</sup> Cfr. *Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre del 2010*, Bruxelles, Euco 30/10; Cfr. cfr. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p.403 ss.

In particolare, l'attivazione del programma di acquisto presuppone il rispetto di alcune condizioni: in primo luogo è necessario che il Paese beneficiario aderisca ad un programma dell'Efsf o del Mes; in secondo luogo, è necessaria una formale richiesta da parte dello Stato interessato, corredata da una sottoscrizione di un Memorandum di impegni dello stato beneficiario (*Memorandum of understanding*, Mou), in cui sono dettagliati i vincoli e gli impegni relativi alla disciplina di bilancio e alle riforme strutturali; in terzo luogo, la Bce interverrà con acquisti sul mercato secondario dopo che il Mes sia intervenuto sul mercato primario, acquistando in asta i titoli di Stato (operazione vietata alla Bce dall'art. 123 T'fue).

L'avvio dell'Omt da parte della Bce può essere realizzato anche nel caso in cui l'assistenza finanziaria sia stata accordata mediante un programma di tipo precauzionale (*Enhanced Conditions Credit Line*).

A riguardo va precisato che la Bce, nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria, svolge una valutazione sull'urgenza delle domande di sostegno, di concerto con la Commissione europea, partecipa come osservatore alle riunioni del Consiglio dei governatori e del Consiglio di amministrazione del Mes, infine partecipa al monitoraggio del rispetto delle condizioni sottoscritte dallo Stato assistito. Si tratta pertanto di un ruolo rilevante, sebbene la Corte di giustizia nella precedente sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012 abbia ritenuto che non sia tale da violare il principio di attribuzione delle competenze dell'Unione.

La differenza tra il primo ed il secondo degli interventi segnalati evidenzia un'evoluzione della strategia della Bce e del suo ruolo che hanno sollevato dubbi relativi alla legittimità dei suoi interventi e all'indipendenza del suo ruolo.

## **8. Segue: La legittimità degli interventi della Bce e la sua indipendenza**

Un primo ordine di perplessità ha riguardato la compatibilità delle misure adottate dalla Bce finalizzate al mantenimento della stabilità dei prezzi (art. 127 T'fue) con il divieto di *bail out* a vantaggio degli Stati (art. 125 T'fue) e delle banche (art. 123 T'fue)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> In tale ottica, ad esempio le posizioni dei ricorrenti nella sentenza della Corte costituzionale tedesca del 7 settembre 2011, con cui sono state rigettate le censure di incostituzionalità relative alle due leggi del *Bundestag* che autorizzavano gli aiuti alla Grecia e l'istituzione della *European financial stability facility (Efsf)*. I ricorrenti lamentavano la violazione della clausola del no *Bail out provision* di cui all'art. 125 ed anche dell'art. 122 che consente aiuti agli Stati ma solo in situazioni fuori controllo e non come quella Greca prodotta dalla politica economica dello Stato; per un commento v. R. BIFULCO, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it); M. BONINI, "Dai signori dei Trattati" al "dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco, *op. cit.*; G. TOSATO, *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it); M. LO BUE, *Il "guinzaglio di Karlsruhe e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano aiuti alla Grecia, op. cit.*; in tema oltre alle precedenti sentenze del 30 giugno 2009 e del 6 luglio 2010 anche le successive sentenze del 28 febbraio 2012 e del 19 giugno 2012.

Entrambi i divieti sono finalizzati ad evitare situazioni di *moral hazard*. In particolare sono volti ad incentivare l'adozione di politiche fiscali responsabili indotte dalla consapevolezza che manovre di bilancio poco coerenti con i principi di sane finanze pubbliche indurrebbero gli Stati, nel lungo periodo, a pagare un prezzo molto alto per finanziarsi sui mercati<sup>97</sup>.

I dubbi di legittimità relativi alle misure adottate dalla Bce sono riconducibili in generale alle preoccupazioni relative all'interferenza che i suoi interventi produrrebbero sul finanziamento dei bilanci pubblici e dunque sulla politica fiscale di competenza dei singoli Stati, oltre che sull'indipendenza della stessa Bce.

Si tratta di perplessità rappresentate chiaramente nel rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte del Tribunale Costituzionale federale tedesco, (Ordinanza del 14 gennaio 2014) con cui è stato chiesto di verificare la legittimità delle operazioni Omt sotto un duplice profilo: la conformità della decisione della Bce rispetto alle competenze ad essa attribuite dal Trattato dagli art.119 e 127 del Tfu e, di conseguenza, al principio di attribuzione di cui all'art.5 TUE; la conformità dell'Omt con il divieto di finanziamento dei bilanci posto all'art.123 Tfu<sup>98</sup> e di conseguenza la conformità del programma Omt con l'indipendenza della Bce di cui all'art. 130 e 282 del Tfu.

In particolare i ricorrenti hanno sostenuto il carattere *ultra vires* della decisione della Bce che violerebbe le disposizioni relative al suo mandato e alla sua indipendenza in quanto con il programma Omt si prevede l'acquisto di titoli del debito pubblico soltanto degli Stati membri che rientrano nel programma condizionato di assistenza dell'Efsf/Mes, il che provoca effetti redistributivi tra gli Stati, propri di un sistema fiscale non previsto dai Trattati, che necessiterebbe pertanto di una diversa legittimazione democratica<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. cfr., A. VITERBO - R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, op. cit., p. 961 e ss.; per un'analisi in senso critico dell'efficacia del *no bail out provision* cfr. J.-V. LOUIS, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, n. 4/2010, specie p. 981-983; R. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, p. 252.

<sup>98</sup> Il rinvio scaturisce dal giudizio instauratosi innanzi al Tribunale Costituzionale federale relativamente alle leggi di approvazione e alle norme collegate per materia al Trattato Mes e al *Fiscal Compact*, impugnate in via diretta dai cittadini; a tale ricorso si è aggiunto un ulteriore ricorso da parte del partito *die Linke* che lamentava la scelta del ricorso alla procedura semplificata di revisione del Trattato (art. 48, par. 6 Tfu), per l'adozione delle modifiche introdotte dal Mes. La Corte ha articolato il giudizio in due procedimenti: il primo avente ad oggetto le disposizioni del Mes e del *Fiscal compact*, sfociate nelle pronunce del settembre 2012 e del 18 marzo 2014 (cfr. retro par 5); il secondo relativo all'Omt, come detto sopra, è stato sospeso con ordinanza di rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia. Sul punto G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal compact*, op. cit., specie p. 482 e ss.

<sup>99</sup> In coerenza con l'art. 20, commi 1 e 2 della legge fondamentale tedesca che delinea gli elementi fondamentali dello Stato federale democratico e sociale tedesco e la sovranità popolare; per un commento all'ordinanza del tribunale federale tedesco cfr. E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su Omt e poteri della Bce*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, p. 4; in argomento M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 48, n. 6/2011, specie p. 1786 osserva che si viene così a

Peraltro, nell'ambito dello stesso giudizio è stato anche sostenuto che il programma Omt non appare giustificato dal timore di un malfunzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria poiché gli attacchi speculativi ai danni di alcuni Paesi sarebbero determinati dalla loro debole politica economica e non dalla paventata reversibilità dell'euro. In questa ottica l'acquisto dei titoli di Stato, sebbene avvenga sul mercato secondario, rappresenta una agevolazione finanziaria per i Paesi interessati e allo stesso tempo un'assunzione di parte del debito nazionale da parte dell'Eurosistema.

Il tutto configurerebbe il rischio che il costo dell'operazione ricada sul bilancio federale tedesco non essendo l'Omt sottoposto al controllo parlamentare, diversamente da quanto previsto per l'assistenza fornita dal Mes.

All'opposto, la Bce ha sostenuto la conformità alle disposizioni del Trattato del programma Omt partendo dall'assunto che la rottura del meccanismo di trasmissione della politica monetaria derivi proprio dal timore dei mercati circa la reversibilità dell'euro e dall'aumento ingiustificato dei tassi di interesse dei titoli di alcuni Paesi. Da qui la necessità di intervenire con l'Omt volto a ridimensionare lo *spread*, nel rispetto delle condizioni poste dal programma di assistenza.

Da quest'altra prospettiva, il programma Omt appare coerente non solo con l'art.127 Tfu, ma anche con i limiti dei compiti della Bce che in base all'art.18, comma 1 del Protocollo sullo Statuto Sebce, consente operazioni sui mercati finanziari finalizzate a mantenere la stabilità dei prezzi.

La condizionalità accessoria all'Omt dovrebbe fugare il rischio che si inneschi da parte dello Stato interessato (verosimilmente Spagna, Italia, Irlanda e Portogallo) un azzardo morale tale da indurre lo stesso ad approfittare del sostegno finanziario evitando di adottare tutte le necessarie riforme strutturali e di risanamento del proprio bilancio.

In questo modo verrebbe anche eliminato il rischio che gli Stati interessati possano fare pressione sulla Bce per ottenere vantaggi finanziari indiretti, minando l'indipendenza dell'istituto.

Ma proprio quest'ultimo punto relativo alla condizionalità cui è subordinato l'avvio dell'Omt solleva una questione che potrebbe configurare una violazione dei limiti del mandato della Bce che comprende compiti inerenti alla politica monetaria e non anche alla politica economica.

Come è stato sollevato dalla Corte costituzionale tedesca, se non solo l'Omt presupponesse il rispetto delle condizioni di accesso ai programmi di sostegno dell'Efs/Mes, ma anche gli stessi programmi di assistenza finanziaria divenissero condizionanti per l'avvio dell'Omt a vantaggio di uno Stato, si verificherebbe una violazione del mandato di politica monetaria della Bce.

---

configurare un'evoluzione da un sistema basato sul “*no bail out*” ad uno basato sul mutuo soccorso, evoluzione che non potrà consolidarsi attraverso una mera reinterpretazione del Trattato o attraverso una sua tacita modifica.

In quest'ultimo caso, infatti, l'assistenza ed il sostegno finanziario ad uno Stato in gravi difficoltà per “circostanze eccezionali o che sfuggono al suo controllo”, rientrano nella competenza del Consiglio e della Commissione europea (art.122 e art.136 Tfu). È appena il caso di notare che la Bce in quanto istituzione europea è tenuta a rispettare il principio di leale collaborazione con le altre istituzioni (art.4, par.3 e art.13 par.2 TUE). Peraltro, l'art.282 TFUE, dopo aver indicato nel mantenimento della stabilità dei prezzi l'obiettivo principale del Sistema europeo di banche centrali (Sebc), dispone che è compito di quest'ultimo “sostenere le politiche economiche generali nell'Unione” per contribuire alla realizzazione dei suoi obiettivi.

Più specificamente, è al Mes che spetta l'erogazione del sostegno finanziario, mentre alla Bce spetta agire nei limiti della politica monetaria con interventi che necessariamente producono effetti sulla complessiva stabilità finanziaria pure affidata alla Bce (art.3.3 dello Statuto Sebc).

Se così è, la responsabilità di verificare e rispettare le dettagliate condizioni di assistenza del Mes dovrebbe ricadere sostanzialmente sugli Stati nazionali, rimanendo saldamente nella sfera intergovernativa. Il che porrebbe la Bce al riparo dalla necessità di dover intervenire a sopperire l'assenza di politiche economiche nazionali inadeguate e preserverebbe la sua indipendenza, limitandosi a compiti di politica monetaria e non anche di politica economica<sup>100</sup>.

Su questa linea si pongono le conclusioni dell'avvocato generale della Corte di giustizia, rese note già il 14 gennaio 2015, in attesa della sentenza relativa al citato rinvio pregiudiziale della Corte di Karlsruhe<sup>101</sup>. Oltre ad aver sostenuto che la conformità del programma Omt all'art.127 e 123 Tfu è garantita dal rispetto del principio di proporzionalità che dovrà osservare la Bce nel suo intervento, rimarca i limiti entro cui esercitare tali interventi.

In particolare, viene posto in evidenza che nella conduzione della politica monetaria, la Bce dispone “di conoscenze tecniche e di preziose informazioni per l'adempimento del proprio compito, le quali, insieme alla sua reputazione e alla comunicazione pubblica, le consentono di manovrare le aspettative in modo che gli impulsi della politica monetaria giungano effettivamente all'economia”.

---

<sup>100</sup>Cfr. v. G. L. TOSATO, *BCE: cosa può fare e cosa no*, in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it) (dicembre 2011).

<sup>101</sup> Sentenza della Corte di giustizia (Grande sezione) del 16 giugno 2015, Peter Gauweiler e a. (Causa C-62/14); cfr. Comunicato stampa n. 2/15, Lussemburgo, 14 gennaio 2015, Conclusioni dell'avvocato generale, reperibili all'indirizzo [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu); la Corte costituzionale tedesca si era riservata l'ultima parola sul programma Omt, che se non fosse stato in linea con la decisione della Corte di giustizia avrebbe certamente avuto effetti destabilizzanti sull'efficacia degli strumenti utilizzati dalla Bce. Con la decisione del 21 giugno 2016 la Corte di Karlsruhe, richiamando i limiti indicati nella precedente sentenza della Corte di giustizia (C-62/14), ha stabilito che il programma Omt non viola la legge fondamentale tedesca poiché “*if these conditions are met, the Omt programme does not currently impair the Bundestag's overall budgetary responsibility. Such was the decision of the Second Senate of the Federal Constitutional Court in a Judgement pronounced today. (...) if interpreted in accordance with the Court of Justice's judgement, the Omt programme does not present a constitutionally relevant threat to German Bundestag's, right to decide on the budget?*”, reperibile all'indirizzo [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)



Per questa ragione i suoi interventi necessitano di un ampio margine di discrezionalità che può essere sottoposto al controllo dei tribunali con “moderazione” considerata l’alta specializzazione ed esperienza della stessa Bce<sup>102</sup>.

In quest’ottica, l’Omt, pur essendo una misura non convenzionale, rimane uno strumento di politica monetaria, purché rispetti determinati limiti inerenti alla condizionalità dei programmi di assistenza.

In particolare, onde evitare che il programma Omt da strumento di politica monetaria si trasformi in un intervento di politica economica, è necessario che la Bce si astenga partecipare direttamente al programma di assistenza finanziaria applicato allo Stato interessato<sup>103</sup>

Questo punto rappresenta un chiaro segnale della necessità di una tassativa applicazione del principio di attribuzione di cui all’art. 5, par.1 e 2 TUE, principio apparso offuscato dalle emergenze della crisi che hanno spinto la Bce ad azioni non sempre propriamente riconducibili al suo ruolo.

In tal senso basti pensare alle lettere che il governatore della Bce ha inviato al governo italiano e a quello spagnolo, prima di intervenire nei mesi di luglio e agosto del 2011 con l’acquisto di titoli pubblici sul mercato secondario<sup>104</sup>.

Pur trattandosi di un atto informale, di mero auspicio rispetto all’indirizzo delle politiche nazionali, di fatto recava un dettagliato elenco di interventi che i governi nazionali avrebbero dovuto adottare, tale da configurare una “condizionalità parallela ed ulteriore” rispetto a quella stabilita nei programmi di assistenza finanziaria concordata nel circuito delle altre istituzioni europee<sup>105</sup>.

Certamente, dato il carattere emergenziale della situazione finanziaria, le modalità d’intervento adottate dalla Bce sono apparse giustificate dalla necessità di salvaguardare la stabilità dell’Unione, ma questo dato non può offuscare la necessità che gli interventi della Bce, proprio perché adottati con un’ampia

---

<sup>102</sup> Sotto questo profilo le conclusioni dell’avvocato generale sono in linea con quanto stabilito dalla Corte di giustizia nel caso Olaf, con sentenza del 10 luglio 2003 , C-11/00, *Commission of the European Communities v. European Central bank*, (2003) E.C.R. I-7147; in cui la Corte ha chiarito che l’indipendenza della Bce è funzionale alla stabilità dei prezzi e in tal senso la sua indipendenza deve intendersi come indipendenza politica dalle pressioni degli Stati membri nello svolgimento dei suoi compiti, grazie all’esercizio indipendente dei poteri specifici di cui essa dispone a tali fini in forza del Trattato CE e dello statuto del Sebc (punto 134); cfr. il commento di O. ODUDU, *Case C-11/00, Commission of the European Communities v. European Central Bank*, in *Common Market Law Review* n. 41/2004, p.1073 e ss; C. ZILIOLI - M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, op. cit., p. 471-473

<sup>103</sup> Cfr. Corte di giustizia dell’Unione europea, Comunicato stampa n. 2/15, Lussemburgo, 14 gennaio 2015, Conclusioni dell’avvocato generale nella causa C-62/14, cit., p. 3

<sup>104</sup> Si veda la lettera del 5 agosto 2011 inviata dall’allora presidente della Bce, Jean Claude Trichet, e dal suo successore, Mario Draghi, al governo italiano, pubblicata dal Corriere della sera del 29 settembre 2011; V. MAFFEO, *La crisi economica e il ruolo della BCE*, in *Oltre l’austerità*, in *Micromega*, 2012, p. 112 e ss.

<sup>105</sup> Così, G. NAPOLITANO - M. PERASSI, *La Banca Centrale Europea e gli Interventi per la stabilizzazione finanziaria: una nuova frontiera della Politica Monetaria?*, p.46; cfr. poi S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, op. cit., specie p. 215 e ss.

discrezionalità, debbano essere chiaramente e precisamente giustificati, oltre che proporzionali all'obiettivo.

In attesa della sentenza della Corte di giustizia, le conclusioni dell'avvocato generale hanno aperto la strada all'annuncio, avvenuto dopo la riunione del 22 gennaio 2015, di un ennesimo intervento della Bce, il *quantitative easing* (Qe) che avviato a Marzo 2015.

Mediante questa operazione di natura non convenzionale la Bce si è impegnata ad acquistare titoli del debito pubblico per un ammontare pari a 60 miliardi di euro ogni mese fino ad un massimo pari al 33 per cento del debito pubblico di uno Stato e al 25 per cento di ciascuna emissione di titoli. L'intento è di provocare una riduzione dei tassi di interesse su mutui e prestiti, aumentare l'inflazione fino ad un livello vicino al 2 per cento, stimolare la crescita dell'eurozona<sup>106</sup>.

L'operazione ha previsto una ripartizione del rischio a carico delle banche centrali nazionali per l'80 per cento, mentre il restante 20 per cento è condiviso a livello europeo.

Quest'ultimo punto si presta almeno a due osservazioni. La prima riguarda l'impatto che questa decisione avrà a livello nazionale: l'80 per cento del rischio a carico della Banca d'Italia, configura indirettamente un ritorno alla situazione precedente al divorzio del 1981 tra quest'ultima e Tesoro, il che rappresenta una contraddizione rispetto ai principi che hanno informato la conduzione della finanza pubblica nell'ultimo trentennio.

La seconda riguarda l'impatto della decisione a livello europeo: con l'annuncio dell'avvio del programma di Qe, la Bce si conclama come un prestatore di ultima istanza<sup>107</sup>. In questo caso l'immissione di liquidità sul mercato, sebbene condizionata da una corresponsabilità delle banche nazionali, segna un passaggio decisivo, di valore sostanzialmente costituzionale verso la condivisione di rischi, analogamente a quanto accadrebbe con l'emissione di eurobonds.

In questo senso la differenza tra la Bce e le altre banche centrali come la Bank of England o la Fed che sin dal 2009 sono ricorse al QE, si è ulteriormente ridotta, facendo emergere più nitidamente l'evoluzione verso un modello di Banca federale.

---

<sup>106</sup> Cfr. Bank of England, *Quantitative easing explained. Putting more money into our economy to boost spending*, reperibile all'indirizzo [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk)

<sup>107</sup> V., P. DE GRAUWE, *The European Central Bank: lender of last resort in the government bond markets?*, in *Governance for the Eurozone. Integration or disintegration?*, in F. ALLEN - E. CARLETTI - S. SIMONELLI, (a cura di) Philadelphia, Istituto universitario europeo e Wharton Financial Institutions Center, 2012, pp. 17 ss.; W.H. BUTTER - E. RAHBARI, *The Ecb as Lender last Resort for Sovereigns in the Euro Area*, Discussion Paper n. 8974, maggio 2012, [www.cepr.org](http://www.cepr.org)

## 9. Conclusioni

L'indagine condotta finora è stata mirata a porre in luce i mutamenti intervenuti nell'assetto istituzionale europeo e rispetto alla disciplina fiscale dell'Unione.

Sotto il profilo istituzionale è stato evidenziato come il Consiglio europeo abbia assunto un ruolo centrale che si è esteso oltre i suoi poteri di indirizzo e impulso ( art.15 TUE) per giungere a condizionare fortemente il ruolo della Commissione contribuendo a configurare una nuova veste del potere esecutivo, più ampio e condiviso. Allo stesso tempo, è stato osservato come la Commissione, nonostante il rafforzamento del Consiglio europeo, abbia svolto il proprio ruolo (art.17 TUE) nell'elaborazione della nuova disciplina fiscale e abbia rafforzato la sua posizione anche nei confronti del Consiglio che necessiterà di una maggioranza qualificata inversa per disattendere le sue raccomandazioni.

Ne è derivato un nuovo equilibrio in cui il complessivo governo dell'Unione ha consolidato il suo pilastro centrale nel pervasivo ruolo di indirizzo svolto dal Consiglio europeo e in un rafforzamento della Commissione che si esplica essenzialmente nei confronti degli Stati<sup>108</sup>.

Tale assetto rivela squilibri legati alla responsabilità e legittimità delle decisioni adottate poiché solo la Commissione è responsabile di fronte al Parlamento, mentre il Consiglio europeo conserva una responsabilità essenzialmente politica nonostante la crisi abbia mostrato il carattere concreto delle sue decisioni.

L'assenza di una legittimazione del Consiglio europeo da parte del Parlamento pone in luce la necessità di ripensare il bilanciamento tra poteri e ancor di più il complessivo modello cui tende la forma di governo dell'Unione.

Nel corso della crisi lo spostamento dell'asse decisionale, infatti, si è assestato principalmente sul Consiglio europeo-Commissione e non su Commissione -Parlamento.

È stato pertanto offuscato il modello parlamentare delineato sin dal Trattato di Maastricht e rimarcato nel Trattato di Lisbona, lasciando intravedere la possibilità di una nuova forma di governo assimilabile ai modelli presidenziali dei sistemi federali, in cui le funzioni del Consiglio europeo (governo federale) potrebbero forse essere controbilanciate dal Parlamento europeo.

Naturalmente si tratta di un passaggio che oltre a richiedere una riforma dei Trattati, necessita di una riflessione sul concetto di rappresentanza per l'individuazione di un compromesso tra la rappresentanza unitaria dei cittadini europei (art. 10 e art. 14 TUE) e la rappresentanza degli interessi nazionali dell'Unione

---

<sup>108</sup> Cfr. F. FORET, Y.-S. RITTELMAYER (a cura di), *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*, London, 2014, pp. 150 e ss.

differenziata<sup>109</sup>. È certamente questo il punto nevralgico del processo di integrazione, la cui necessità di risoluzione è stata acuita dalla crisi, gestita essenzialmente con metodo intergovernativo. Ne è conseguita la percezione di una virata dell'indirizzo dell'Unione verso il perseguimento di parametri tecnici di finanza pubblica ad opera di organismi tecnici e non verso il perseguimento di valori comunitari ad opera di istituzioni e metodi comunitari<sup>110</sup>.

La preminenza del metodo intergovernativo non ha trovato elementi di compensazione nel ruolo della Commissione o del Parlamento ma semmai nel rafforzamento della Bce che sta evolvendo velocemente verso un modello di Banca Federale. Il rafforzamento della Bce è stato tale da consentirle attraverso le operazioni di Qe e con il supporto della giurisprudenza della Corte di giustizia, di realizzare un passaggio fondamentale verso un modello di maggiore integrazione fiscale. Il valore costituzionale di questo passaggio è rilevabile nella condivisione dei rischi sovrani che accentua l'integrazione verso un "destino comune" dei cittadini europei, di cui si accettano i benefici e le limitazioni. Allo stesso tempo tale passaggio rischia di rimanere fine a sé stesso se non accompagnato da una reale unione fiscale, basata non solo sul rafforzamento della disciplina fiscale, ma su un bilancio europeo in grado di rispondere alla crisi future, ma soprattutto in grado di finanziare politiche sociali e di redistribuzione. Il bilancio pubblico, infatti, più in generale il tema della finanza pubblica è intrinsecamente connesso all'ordinamento costituzionale dei pubblici poteri al punto da determinare la forma di Stato, la forma di governo e le forme di integrazione con altri ordinamenti<sup>111</sup>.

Tuttavia il rafforzamento del bilancio europeo richiede quale presupposto "costituzionale" necessario il rafforzamento se non il completamento di una unione politica nel cui ambito sia possibile ricomporre il bilanciamento tra gli interessi nazionali e un'integrazione economica e monetaria i cui benefici sono ora messi in dubbio<sup>112</sup>. È questa la sfida che l'Unione deve vincere in futuro.

---

<sup>109</sup> A riguardo si vedano le critiche al ruolo assunto dal Consiglio europeo e la necessità di rafforzare il ruolo del Parlamento esposte nello studio realizzato dallo Spinelli Group and Bertelsmann Stigting, *A Fundamental Law of the European Union*, Bielefeld, 2013.

<sup>110</sup> Cfr. S. FABBRINI, *Emerging from the Euro Crisis: The Institutional Dilemmas of a Political Union*, Paper submitted at the Conference on Governance Report 2015, Hertie School of Governance, Berlin, 26 May 2014.

<sup>111</sup> Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, vol. 4, Milano, 1995, specie pp. 468 e ss.; sulla centralità del tema della finanza pubblica rispetto alla costruzione degli Stati moderni e alla distribuzione delle competenze rimane fondamentale G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma 1910; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 165 e ss.

<sup>112</sup> cfr. G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, 2012, p. 80 e ss.