

L'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità e del Trattato sul *Fiscal Compact* nell'ordinamento dell'Unione europea*

di **Matteo Di Simone** – *Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Teramo*

ABSTRACT: since global financial crisis broke in Europe in the end of 2009, European economic policy was almost entirely reformed with intergovernmental agreements and international “parallel” treaties that have had a significantly impact on EU legal order. Starting from the analysis on the “hybridisation” of European economic governance caused by that approach, this paper is focused on the integration of European stability mechanism and Fiscal Compact Treaty into EU legal order in the light of the two Commission proposals of 6 December 2017.

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

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

La crisi economico-finanziaria globale, che ha fatto il suo drammatico ingresso in Europa nell'autunno del 2009, ha avuto ripercussioni non solo sulla sfera economico-finanziaria, ma anche su quella politica, giuridica e istituzionale dell'Unione europea¹, mettendo in risalto i limiti e le

* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

¹ Sull'impatto della crisi economico-finanziaria sull'Eurozona la letteratura è sterminata. Tra i numerosi contributi sul tema: E. MOSTACCI, *Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 305 ss.; ID., *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, 4, 2013, 481 ss.; G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Dir. un. eur.*, 4, 2011, 971 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica*

criticità dell'Unione economica e monetaria così come concepita nel Trattato di Maastricht². La situazione di emergenza permanente, innescatasi con lo scoppio della prima crisi greca, ha di fatto posto le basi per l'adozione di misure ed interventi normativi dalla natura giuridica più disparata volti a superare i difetti genetici di tale disciplina, di cui si rende qui necessario fornire una breve ricognizione.

L'impatto di quella che viene considerata la più grave crisi dai tempi della Seconda Guerra Mondiale³ è stato particolarmente traumatico nell'Eurozona, dove la spirale recessiva, contagiando i debiti sovrani⁴, ha condotto sull'orlo del *default* i Paesi più esposti e strutturalmente più deboli,

e democrazia dell'Unione europea, in *Dir. un. eur.*, 2, 2013, 337 ss.; E. DI SALVATORE, *Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l'impatto sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato membro*, in Id., *L'Europa e noi*, Giulianova, Galaad, 401 ss.; AA. VV., *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, Giappichelli, 2013; AA. VV., *L'Unione europea in crisi*, a cura di L. Torchia, Milano, Giuffrè, 2017; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di Id., Bologna il Mulino, 2012; E. CHITI, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione istituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 7, 2012, 783 ss.; M. P., CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2013, 3 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*. Relazione al XXVIII Convegno annuale AIC, disponibile su <http://www.rivistaaic.it>, 4, 2013, 18 ottobre 2013; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *Quaderni cost.*, 1, 2012, 9 ss.; G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in *Il Fiscal Compact*, a cura di G. Bonvicini e F. Brugnoli, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012; A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 4, 2010, 961 ss.; ID., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. un. eur.*, 2, 2012, 323 ss.; AA. VV., *Europe and the financial crisis*, a cura di P. Della Posta, L. S. Talani, London, Pallgrave Macmillan, 2011; J. E. STIGLITZ, *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, trad. it. a cura di D. Cavallina, Torino, Einaudi, 2017; K. TUORI e K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; H. OVERBEEK, *Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration*, in *The International Spectator*, 2012, 39 ss.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *CMLRev.*, 48, 2011, 1777 ss.

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

³ *International Monetary Fund, World economic outlook: crisis and recovery*, aprile 2009, 76.

⁴ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* cit., 9: «Nell'ultima crisi c'è stata, come in altre crisi e recessioni del passato, una sequenza ben precisa: esplosione delle bolle degli attivi, crollo del sistema bancario, presa di coscienza di un indebitamento eccessivo dell'economia, trasferimento di una parte dei debiti privati delle banche e del sistema finanziario dei bilanci degli Stati [...] Anche gli Stati europei hanno dovuto impiegare ingenti quantità di risorse per evitare i costi sociali dei fallimenti bancari a catena e della contrazione dell'attività economica che sarebbe stata ben più forte in assenza di interventi». Sulle dinamiche della recente crisi economico-finanziaria, P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, trad. it. a cura di N. Regazzoni e R. Merlini,

gettando così un'ombra sull'asserita irreversibilità della moneta unica. Sebbene un notevole peggioramento delle finanze pubbliche andava senz'altro registrandosi anche nei principali Stati extraeuropei⁵, le specificità giuridiche e istituzionali della zona euro hanno reso problematica la messa a punto di strumenti idonei a contrastare in maniera tempestiva ed efficace gli effetti nefasti della crisi in atto. Come è noto, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, mentre la politica monetaria e di cambio sono state attratte nella sfera comunitaria attraverso un processo di "federalizzazione"⁶, le politiche economiche hanno invece scontato un approccio diverso, di tipo minimalista e regolamentare⁷: se, da un lato, le cessioni di sovranità cui gli Stati membri hanno permanentemente acconsentito in materia di politica monetaria e di cambio sono state integralmente recuperate a livello europeo attraverso l'istituzionalizzazione di un governo (tecnico) sovranazionale della moneta deputato al mantenimento incondizionato della stabilità dei prezzi, dall'altro, la compressione della sovranità nazionale in materia di politiche economiche – giustificata dal fatto che queste fossero una «questione di interesse comune» (art. 121, par. 1, TFUE) – non è avvenuta tramite la predisposizione di strumenti di governo dell'economia a livello dell'Unione, bensì con l'introduzione di un complesso di obblighi e divieti – garantiti da meccanismi *soft* di coordinamento sovranazionale – volti ad impedire agli Stati membri la conduzione di politiche di bilancio indisciplinate, in ossequio all'imperativo della crescita sostenibile e non inflazionistica, portato di quel più ampio principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza immanente nel diritto primario⁸. Il quadro normativo eurounitario

Milano, Garzanti, 2009; J. E. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, trad. it. a cura di D. Cavallini, Torino, Feltrinelli, 2010; F. MARCONI, *Le origini e la diffusione della crisi finanziaria: evidente teoriche ed empiriche*, A. CRESCENZI, *Propagazione ed effetti della crisi finanziaria sull'economia reale*, entrambi in *La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, a cura di A. Crescenzi, Roma, Luiss University Press, 2010 23 ss.; G. SAPELLI, *La crisi economica mondiale. Dieci considerazioni*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008; R. A. POSNER, *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent Into Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2009; G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011, 157 ss.; W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, trad. it. a cura di B. Anceschi, Milano, Feltrinelli, 2013.

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

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

⁷ Si veda ampiamente S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2001, 9 ss.

⁸ Sul punto, l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha contrassegnato una svolta costituzionale senza precedenti, perché il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza è divenuto valore a sé, dover essere della politica economica comunitaria, e, di conseguenza, delle singole politiche economiche nazionali, che non possono essere condotte difformemente da esso. In questo senso, il sistema di Maastricht non può essere visto come la naturale continuazione del cammino fino ad allora percorso, ma piuttosto come momento di cesura nel divenire del

vigente allo scoppio della crisi era insomma limitato alla mera disciplina di bilancio garantita da soli meccanismi di preallarme, nella convinzione che questa sarebbe stata di per sé sufficiente ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine⁹; di conseguenza, non erano

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

⁹ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 20 ss., rileva diversi profili problematici del quadro europolitano vigente allo scoppio della crisi: in primo luogo, la disciplina del Patto di stabilità e crescita ignorava alcuni indicatori macroeconomici, quali bolle nel mercato creditizio e il saldo delle partite correnti. In questo modo la crisi finanziaria ha coinvolto Paesi che avevano avuto tassi di crescita anche elevati negli anni precedenti, e che, sulla base delle regole vigenti, mostravano condizioni finanziarie non preoccupanti; in secondo luogo, le carenze della regolamentazione e del controllo pubblico sul sistema finanziario privato, a cui ha fatto seguito un'imponente mole di salvataggi pubblici di istituti di credito in crisi; in terzo luogo, l'assenza di mezzi idonei ad impedire l'adozione di politiche "procicliche" nelle fasi di crescita economica e a favorire invece quelle "anticicliche" nelle fasi di recessione. In questo modo, quando il ciclo è positivo non vi sono strumenti volti a ridurre il deficit pubblico, e, specularmente, quando è negativo, le stesse regole del PSC impediscono l'adozione di politiche volte a promuovere la crescita. Cfr. G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro*, cit., 983 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, cit., 350 ss.; M. P., CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit., 3 ss.; M. L. TUFANO e S. PUGLIESE, *Il nuovo strumento di convergenza e competitività: verso una governance negoziata per l'UEM?* in *Dir. un. eur.*, 2, 2014, 318 ss.; E. DI SALVATORE, *Le politiche europee nella spirale della crisi economica e l'impatto*

contemplati strumenti emergenziali di ultima istanza da attivare in caso di crisi sistemiche¹⁰, dai cui l'Unione sembrava essere ontologicamente immune¹¹.

Di fronte ad una recessione divampante, che rischiava di mettere a repentaglio la sopravvivenza stessa della moneta unica, l'urgenza di adottare le necessarie misure, indispensabili per la stabilizzazione dell'Eurozona, trovava pertanto un importante ostacolo giuridico non solo nella particolare architettura asimmetrica dell'UEM¹², basata sulla formale separazione tra politica monetaria unica – attratta tra le competenze esclusive dell'Unione e affidata alla BCE – e politica economica e di bilancio – ancora nella titolarità degli Stati membri seppure nei limiti di quella competenza *sui generis*¹³ esercitata dall'Unione per mezzo del meccanismo di sorveglianza multilaterale e della procedura per disavanzi pubblici eccessivi – ma anche e soprattutto nei vincoli e principi che delincono complessivamente la fisionomia della Costituzione finanziaria europea, in particolare: l'art. 123, par. 1, TFUE, che vieta tanto alla BCE quanto alle Banche centrali nazionali di concedere scoperti di conto o qualsiasi forma di agevolazione creditizia a istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nonché alle amministrazioni pubbliche degli Stati ad ogni livello; l'art. 124 TFUE, per cui è vietata qualsiasi misura volta ad offrire a tali soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie; il divieto di solidarietà finanziaria posto dalla “clausola di non salvataggio”¹⁴

sull'organizzazione e sul funzionamento dello Stato membro, cit., 417 ss.; S. MICOSI, *Unholy Compromise in the Eurozone and How to Right it*, CEPS Policy Briefs No. 277, 16 luglio 2012, disponibile su <http://www.ceps.eu>.

¹⁰ L'unico strumento di questo tipo sembra potersi rinvenire all'art. 122, par. 2, TFUE, per cui «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato». Tuttavia, il dato che la fattispecie in questione si riferisca a situazioni singole e temporanee non limitate ai soli membri dell'Eurozona induce a ritenere che essa non sia stata concepita per far fronte a crisi sistemiche. A ciò si aggiungano l'esiguità del bilancio dell'Unione e le altre regole di sana gestione dell'UEM, che, basate sull'autosufficienza dei meccanismi di preallarme nella prevenzione dell'insostenibilità delle finanze pubbliche, sembrano denotare una certa avversione ideologica per la concessione di assistenza finanziaria.

¹¹ F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit., 42.

¹² Cfr. G. CAMA e G. GIRAUDI, *Le politiche macroeconomiche*, in *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, a cura di S. Fabbrini e F. Morata, Bari, Laterza, 2002, 53 ss.

¹³ R. BASSO, *La politica economica e monetaria*, in *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, a cura di S. Mangiameli, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2008, 343. Secondo L. AZZENA, *Il sistema delle competenze dell'Unione europea*, in <http://www.astridonline.it>, 20, il ruolo dell'Unione nell'ambito delle politiche economiche e occupazionali integra delle «competenze concorrenti atipiche». P. COLASANTE, *Il riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri*, in *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di G. Marazzita, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, 77, ritiene invece che nonostante l'esistenza di specifiche disposizioni regolatrici dell'intervento europeo su tali materie indurrebbe a far ritenere che esse costituiscano ulteriori tipi di competenza, deve applicarsi la regola generale – ricavabile dall'art. 4, par. 1, TFUE – per cui, ogniquale volta i Trattati attribuiscono competenze in capo all'Unione, queste vanno considerate come concorrenti se non diversamente disposto. Sull'assetto delle competenze europee, cfr. R. SCHÜTZE, *Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis*, in *European Law Review*, 2008, 709 ss.; S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, vol. II, cit., 1 ss.; R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Dir. un. eur.*, 3, 2010, 517 ss.; F. PIZZETTI e G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, il Mulino, 2008, 133 ss.

¹⁴ In generale sul principio del *no bail-out*, M. L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Dir. un. eur.*, 2002, 505 ss. Sugli svolgimenti di tale clausola alla prova della crisi economico-finanziaria, si vedano ID.,

di cui all'art. 125, par. 1, TFUE, in base alla quale l'Unione e gli Stati membri non rispondono né si fanno carico degli impegni assunti da uno Stato membro.

In estrema sintesi, il sistema delineato dai Trattati istitutivi, per cui gli Stati membri rifinanziano il proprio debito sulla base di una valutazione di affidabilità e meritevolezza effettuata dai mercati finanziari, accedendo al credito alle stesse condizioni degli operatori privati, poggia sull'assunto fideistico – sconfessato dalla crisi globale – per cui l'intrinseca razionalità dei mercati finanziari¹⁵, volano di responsabilizzazione degli Stati membri nella conduzione delle rispettive politiche di bilancio, avrebbe evitato sul nascere situazioni di insostenibilità delle finanze pubbliche. Pertanto, a siffatta filosofia di fondo è corrisposto – sul piano giuridico – non soltanto un assetto istituzionale asimmetrico fondato sulla formale separazione tra politica economica e monetaria, ma anche e soprattutto una normativizzazione dell'indirizzo politico¹⁶ in ambito monetario e finanziario compiuta una volta per tutte dalle disposizioni di diritto primario, che, sgomberando il campo da qualsiasi scelta non già tipizzata a monte, vincola la discrezionalità politica verso orientamenti determinabili a priori: in questo modo, le scelte politiche compiute dalla BCE¹⁷ in materia di politica monetaria sono necessariamente agganciate all'imperativo del mantenimento della stabilità dei prezzi, mentre gli Stati membri, privati della leva monetaria e di cambio, conducono le loro politiche economiche entro le regole dell'UEM, che, sulla base del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, non consentono la conduzione di politiche di *deficit spending*. La puntualità dei vincoli stabiliti nel diritto dei Trattati ha perciò impedito non solo quella discrezionalità politica in grado di fornire pronte risposte alla spirale recessiva in atto, ma anche quella flessibilità giuridica necessaria ad istituire, nella cornice giuridica e istituzionale vigente, gli strumenti idonei a tale scopo.

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

Commento art. 125, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, II ed., Milano, Giuffrè, 2014, 1324 ss.; J.-V. DE LOUIS, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *CMLRev*, 47, 2010, 971 ss.; T. MIDDLETON, *Not bailing out ... Legal aspects of the 2010 sovereign debt crisis*, in *A Man for All Treaties. Liber Amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris*, a cura di J.-P. Jacqué, Bruxelles, Bruylant, 2012, 421 ss.

¹⁵ Cfr. J. V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, diretto da C. Boutayeb, Paris, Dalloz, 2011, 107 ss.; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., 442 ss.

¹⁶ G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*. Relazione al Convegno *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova, 19-21 giugno 2003, disponibile su <http://www.rivistaaic.it>, 10. L'autore individua il fenomeno della normativizzazione alla base dei processi di neutralizzazione e spoliticizzazione delle scelte politiche nell'area europea. Ciò caratterizza non solo l'originale fattura delle istituzioni europee, ma la stessa essenza della forma di Stato dell'Unione, che l'autore definisce «forma-UE». Cfr. anche C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, Giappichelli, 2008, 68 ss.

¹⁷ Sulla BCE come organo di indirizzo politico, che compie «scelte politiche con atti amministrativi», si vedano ampiamente A. PREDIERI, *L'Unione economica e monetaria*, in AA. VV., *La costituzione europea* (atti del XIV Convegno annuale AIC, Perugia, 7-8-9- ottobre 1999), Padova, Cedam, 2000, 131 ss., ID., *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., 1998, 247 ss.

L'inesistenza, entro l'arsenale eurounitario, di strumenti di risoluzione della crisi dei debiti sovrani, nonché, la rilevata inidoneità dei meccanismi di coordinamento "negativo"¹⁸ ad impedire l'indisciplina fiscale degli Stati membri hanno pertanto costituito il presupposto materiale per l'avvio di un incisivo processo di riforma della *governance* economica dell'Unione. Le criticità della disciplina dell'UEM, poc'anzi brevemente esaminate, hanno fatto sì che tale obiettivo venisse perseguito lungo due direzioni complementari: era necessario procedere all'istituzione di meccanismi di assistenza finanziaria per soccorrere – sotto stretta condizionalità – gli Stati membri della zona euro che rischiavano il *default* sovrano, e, contemporaneamente, consolidare la disciplina del coordinamento delle politiche economiche e irrigidire i vincoli ai processi di bilancio – anche attraverso il rafforzamento della titolarità nazionale delle regole – in modo da rendere pressoché impossibile l'indisciplina fiscale¹⁹.

Il primo profilo di intervento è stato senza dubbio quello più problematico, poiché la concessione di misure di sostegno finanziario a favore degli Stati membri, unici responsabili dei propri impegni di spesa, sembrava essere in contrasto con la clausola di non salvataggio, che, almeno secondo un'interpretazione rigoristica, avrebbe vietato in termini assoluti la concessione di qualsiasi misura di sostegno²⁰. Il superamento di siffatto ostacolo normativo è avvenuto per gradi²¹: in un primo momento, di fronte al rischio *default* della Grecia²², sono state approntate soluzioni istituzionali *ad hoc*, all'infuori della cornice giuridica dell'Unione, mediante la concessione di prestiti bilaterali coordinati sulla base di accordi intergovernativi siglati tra lo Stato ellenico e i *partner* europei²³, nell'idea per cui se la disciplina dei Trattati non consentiva aiuti obbligatori dall'Unione, allo stesso tempo non impediva iniziative volontarie da parte dei singoli Stati membri²⁴; in un secondo momento, di fronte al contagio di altri Paesi dell'Eurozona e nella minaccia sempre più incombente di una crisi sistemica, è stato istituito, entro la cornice giuridica dell'Unione e sulla base dell'art.

¹⁸ C. PESCE, *Commento all'art. 120 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., 1297. Gli strumenti approntati dal diritto dell'Unione con cui si realizza il coordinamento delle politiche economiche costituiscono perlopiù obblighi di *non facere* posti in capo agli Stati membri.

¹⁹ Tale strategia di riforma si evince per la prima volta nella relazione finale della *task force* istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010 per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione – poi recepita e approvata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre dello stesso anno – sulla scorta della dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 25 marzo 2010.

²⁰ In tal senso M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and the European Union Law*, cit., 1785 ss.

²¹ G. L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Riv. dir. int.*, 3, 2012, 686.

²² Sulla crisi greca, AA. VV., *The Politics of Extreme Austerity. Greece in the Eurozone Crisis*, a cura di G. Karyotis, R. Gerodimos, London, Palgrave Macmillan, 2015; A. VERDE, *The Greek Debt Crisis: Causes, Policy Responses and Consequences*, in *Europe and the Financial Crisis*, cit., 143 ss.

²³ Siffatta strategia fu delineata per la prima volta nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 25 marzo 2010 ed è stata adottata con la Dichiarazione dell'Eurogruppo sul sostegno alla Grecia del 5 maggio 2010 e con la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro del 7 maggio 2010.

²⁴ Tale ricostruzione è stata avallata dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 12 maggio 2010, *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*, COM(2010) 250 definitivo, 10, laddove si legge che «i prestiti agli Stati membri dell'area dell'euro, a differenza dell'assunzione dei loro debiti, non contravvengono all'articolo 125 del TFUE».

122, par. 2, TFUE²⁵, il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)²⁶, primo strumento di assistenza finanziaria multilaterale espressione del principio di solidarietà condizionata; successivamente, per ovviare ai limiti operativi di quest'ultimo²⁷, si è tornati a percorrere la via intergovernativa con l'istituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)²⁸, una *société anonyme* con sede a Lussemburgo in grado di veicolare risorse per un totale

²⁵ Se si esclude la fattispecie tipica della calamità naturale, l'art. 122, par. 2, TFUE non fornisce una definizione qualitativa delle altre circostanze eccezionali idonee alla concessione dell'assistenza finanziaria da parte dell'Unione, ma si limita soltanto a precisare che tali circostanze non debbano essere state determinate da una condotta posta in essere dallo Stato in difficoltà, rimettendo alla discrezionalità del Consiglio l'apprezzamento della situazione concreta. Alla luce di ciò, l'idea diffusa per cui la principale causa del deterioramento del debito greco fosse da ricondurre alla condotta del Governo, che aveva fraudolentemente occultato il reale stato dell'economia, ha fatto sorgere perplessità sull'agganciamento del MESF a tale base giuridica; la concessione di assistenza finanziaria ad uno Stato responsabile della propria insolvenza avrebbe in sostanza forzato la *ratio* di questa disposizione, e, di conseguenza, eluso il principio del *no bail-out*, incoraggiando fenomeni di *moral hazard*. A ben vedere, se da un lato è indubbio che vi siano state delle responsabilità da parte dello Stato greco, allo stesso tempo non si può negare come il fenomeno della speculazione finanziaria, oltre ad aver avuto un ruolo determinante nel drastico aggravamento della sua situazione debitoria, rappresentava un problema non più efficacemente arginabile a livello nazionale, che rischiava di pregiudicare anche le economie degli altri Stati membri dell'Eurozona. Inoltre, sebbene il MESF sia stato istituito alla luce della crisi greca, la sua disciplina – rivolta a salvaguardare la stabilità dell'area euro nel suo complesso – era generale, estesa cioè ad ogni Stato membro dell'Unione che si venisse a trovare incolpevolmente in difficoltà, attuale o potenziale. La Grecia non ha peraltro ricevuto aiuti dal MESF prima del 2015, mentre tale meccanismo è stato prontamente attivato pochi mesi dopo la sua entrata in vigore per l'Irlanda e per il Portogallo, Paesi che alla vigilia della crisi economico-finanziaria non presentavano squilibri macroeconomici significativi, e per i quali non potevano pertanto valere le stesse perplessità manifestate in riferimento al caso greco, come si evince nei considerando delle due decisioni di esecuzione del Consiglio (UE) n. 77/2010 del 7 dicembre 2010 e la n. 344/2011 del 30 maggio 2011 relative rispettivamente alla concessione di assistenza finanziaria all'Irlanda e al Portogallo. Pertanto, ad avviso di chi scrive, il regolamento istitutivo del MESF riconduce condivisibilmente la crisi economico-finanziaria nell'alveo delle circostanze eccezionali idonee a porre uno Stato membro in quelle gravi difficoltà legittimanti la concessione di assistenza finanziaria secondo la previsione dell'art. 122, par. 2, TFUE, fornendo una sorta di interpretazione analogica del suddetto articolo quale deroga legittima alla generale clausola di non salvataggio sulla base del principio di solidarietà. A tal proposito, secondo M. LO BUE, *La crisi del debito greco e la reazione dell'Unione*, in *Quaderni cost.*, 1, 2011, 176-177, non intervenire in aiuto della Grecia sulla base di un'interpretazione rigoristica della clausola di non salvataggio avrebbe non solo rappresentato una violazione del Preambolo del Trattato di Lisbona e del principio di solidarietà in favore delle regioni dell'Unione meno favorite, ma altresì comportato un'antinomia con l'art. 122 TFUE, che consente appunto la concessione di assistenza finanziaria al verificarsi di determinati presupposti. Analogamente, secondo G. L. TOSATO, *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?* disponibile su <http://www.affarinternazionali.it>, 21 maggio 2010, muovendo da un'interpretazione sistematica della clausola di non salvataggio che tiene conto della fattispecie di cui all'art. 122, par. 2, TFUE nonché del principio di solidarietà enunciato nel Preambolo e all'art. 3 TUE, l'art. 125 TFUE non arriverebbe a vietare in assoluto qualsiasi forma di sostegno finanziario, ma si limiterebbe a stabilire che i debiti contratti da uno Stato membro non si estendono all'Unione o ad altro Stato membro.

²⁶ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

²⁷ Il principale problema del MESF era la sua ridotta capacità di prestito, che, essendo limitata al margine disponibile delle risorse proprie dell'Unione, ammontava a circa 60 miliardi di euro, cifra insufficiente in relazione alle proporzioni della crisi economico-finanziaria in atto.

²⁸ La volontà di istituire il FESF emerge per la prima volta nella decisione dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri della zona euro riuniti in sede di Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010, in cui figura l'impegno degli Stati dell'Eurozona a «fornire assistenza con una società veicolo garantita pro-rata dagli Stati membri partecipanti in modo coordinato e che scadrà in capo a tre anni», e nella decisione dei Rappresentati dei Governi dei 27 Stati membri dell'UE presa in quella stessa sede, in cui si legge, a complemento della prima decisione, che «i 27 Stati membri convengono di autorizzare la Commissione a ricevere un incarico dagli Stati membri della zona euro in tale contesto»; infine,

di 440 miliardi di euro; di fronte alle debolezze manifestate anche da quest'ultimo strumento²⁹, la necessità di istituire un fondo salva-Stati permanente sostitutivo dei precedenti, che potesse assicurare i mercati finanziari circa l'esistenza di un solido quadro istituzionale idoneo a garantire la stabilità dell'Eurozona a lungo termine, ha portato infine alla creazione, sempre per via intergovernativa, del Meccanismo europeo di stabilità (MES). Sebbene si tratti di un'istituzione finanziaria internazionale³⁰ sorta da un trattato stipulato in forma solenne dagli Stati membri dell'Eurozona all'esterno dell'ordinamento dell'Unione, l'*iter* che ha portato alla sua istituzione ha preso piede da una previa revisione del TFUE, avvenuta attraverso una decisione del Consiglio europeo³¹, che, sulla base della procedura di revisione semplificata, ha modificato l'art. 136 TFUE aggiungendovi un terzo paragrafo, a norma del quale «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a rigorosa condizionalità». La modifica è alquanto singolare, poiché se in virtù del principio di attribuzione gli Stati membri hanno la competenza su tutto ciò che non è attribuito all'Unione in base ai Trattati istitutivi, vien da sé che la materia dell'assistenza finanziaria, non avendo chiari riferimenti normativi nell'ambito del diritto primario, non poteva che essere già di competenza degli Stati membri. Evidentemente, sotto i colpi dell'emergenza e di fronte ad un quadro normativo nebuloso e reso anacronistico dalla crisi dei debiti sovrani, la *ratio* di tale modifica doveva essere quella di creare una limitata eccezione – adeguatamente circoscritta dal principio di stretta condizionalità e dall'obiettivo esclusivo di salvaguardare la stabilità dell'Eurozona – al principio del *no bail-out*³². Con la sentenza *Pringle*³³,

contestualmente alla dichiarazione dell'Eurogruppo del 7 giugno 2010, il FESF viene ufficialmente istituito. Alla sua costituzione esso aveva come unico socio il Granducato di Lussemburgo, mentre gli altri Stati dell'Eurozona, impegnatisi a sottoscriverne il capitale, sono subito dopo diventati azionisti con la controfirma del *Framework Agreement* stipulato tra questi e il FESF.

²⁹ In primo luogo, la perfetta coincidenza tra azionisti e Stati membri, e, dunque, tra questi ultimi e i garanti delle obbligazioni emesse; in secondo luogo, il fatto che i *bond* collocati sul mercato fossero sottoposti al giudizio delle agenzie di *rating* implicava la possibilità di un declassamento del punteggio della società lussemburghese; in terzo luogo, il fatto che gli strumenti finanziari emessi fossero garantiti pro-quota dagli Stati membri dell'Eurozona comportava che ad un abbassamento del *rating* di uno degli azionisti corrispondesse una contrazione della capacità di prestito del FESF. Cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2012, 462, ID., *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2010, 1091-1092, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit.

³⁰ Art. 1, par. 1, Trattato MES.

³¹ Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

³² In questo modo è stata riconfermata la centralità del principio del *no bail-out* entro la Costituzione finanziaria europea. Non è un caso che l'implementazione dei meccanismi di assistenza finanziaria sia andata di pari passo con l'irrobustimento della disciplina di bilancio e delle procedure di coordinamento e di sorveglianza macroeconomica. La possibile necessaria revisione dei Trattati istitutivi per «l'istituzione di un quadro per la risoluzione della crisi» è stata paventata per la prima volta nella relazione finale della *task force* istituita dal Consiglio europeo nel marzo del 2010 per il rafforzamento della *governance* economica dell'Unione. Tale strategia è stata poi confermata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre dello stesso anno, alle cui conclusioni si legge che i Capi di Stato e di Governo «invitano il presidente

la Corte di giustizia, pronunciandosi a favore della legittimità del MES³⁴, ha però smentito questa ricostruzione: infatti, attraverso un'articolata interpretazione della clausola di non salvataggio effettuata senza tener conto dell'art. 136 TFUE³⁵, il ragionamento svolto, pur finalizzato ad affermare la piena compatibilità del MES con il principio del *no bail-out*, finisce implicitamente per arrivare alla paradossale conclusione che la modifica all'art. 136 TFUE – apportata al preciso scopo di fornire al MES un fondamento giuridico adeguato – sia stata a tutti gli effetti superflua, poiché gli Stati membri erano già competenti, sulla base del previgente quadro eurounitario, ad istituire un meccanismo di finanziamento analogo, non avendo l'Unione una competenza specifica in tal senso; il terzo paragrafo, insomma, non avrebbe sostanzialmente innovato il diritto primario, in quanto ripetitivo di un dato giuridico preesistente³⁶. Ad ogni modo, l'art 136, par. 3, TFUE ha conferito una

del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio europeo su una modifica limitata del trattato necessaria a tale fine, senza modificare l'articolo 125 del TFUE»

³³ Corte giust., sent. 27 novembre 2012, causa C-307/2012.

³⁴ Per un commento alla sentenza, si vedano E. CHITI, *Il Meccanismo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2, 2013, 148 ss.; P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 2013, 129 ss.; P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *MJECL*, 1, 2013, 3 ss.; ID., *Pringle and the Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *EuConst.*, 9, 2013, 263 ss.

³⁵ La Corte ricorre ad un'interpretazione sistematica e teleologica della clausola di non salvataggio svolta nei punti 129-147 della pronuncia: prendendo piede dalla lettera della disposizione, il giudice europeo sottolinea innanzitutto che la formula impiegata non vieta di per sé la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria, lettura questa che sarebbe suffragata dalla previsione dell'art. 122, par. 2, TFUE – che, appunto, consente interventi finanziari a favore degli Stati membri in determinate circostanze – e dall'art. 123 TFUE, la cui formulazione, più rigorosa rispetto a quella dell'art. 125 TFUE, conferma indirettamente come il divieto stabilito da quest'ultimo non sia assoluto. Per determinare quali forme di assistenza finanziaria siano compatibili con la clausola di non salvataggio è necessario fare riferimento all'obiettivo perseguito. In questo modo, secondo la Corte, prendendo a riferimento quanto risulta dai lavori preparatori del Trattato di Maastricht, la *ratio* dell'attuale art. 125 TFUE è quella di garantire che gli Stati membri conducano politiche di bilancio virtuose affinché possa essere realizzato, sul piano sovranazionale, l'obiettivo superiore del mantenimento della stabilità finanziaria dell'UEM. Desumendo pertanto da siffatto quadro complessivo che la concessione di una misura di sostegno è vietata qualora produca l'effetto di disincentivare lo Stato beneficiario a condurre una politica di bilancio virtuosa, la Corte afferma che l'art. 125 TFUE consente di concedere assistenza finanziaria a patto che lo Stato membro rimanga responsabile dei propri impegni di spesa e purché le condizioni a cui essa è subordinata siano tali da stimolarlo all'attuazione di politiche di bilancio non dissolute. In questo solco si inserisce il principio di rigorosa condizionalità cui le misure di sostegno del MES sono sottoposte, direttamente funzionale a garantire il rispetto delle misure adottate dall'Unione nel quadro del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, le quali mirano a loro volta a far sì che questi ultimi perseguano politiche di bilancio sane. All'esito di tale ragionamento, la Corte afferma pertanto che il MES soddisfa le esigenze di finanziamento degli Stati dell'Eurozona in difficoltà conformemente alla clausola di non salvataggio, in quanto, oltre a non farsi garante degli impegni di spesa di cui lo Stato membro resta sempre unico responsabile, è informato dal principio di stretta condizionalità, volto in via mediata a incentivare gli Stati membri alla conduzione di politiche di bilancio sane. In questo modo, il nuovo paragrafo introdotto, oltre a non attribuire agli Stati competenze che già non potessero esercitare prima, non innoverebbe il diritto primario neppure quanto al principio di stretta condizionalità ivi menzionato, poiché la ricostruzione della Corte, asserendo che la clausola di non salvataggio non vieta in senso assoluto misure di sostegno e individuando la *ratio* storica di quest'ultima nella garanzia a che gli Stati membri conducano politiche di bilancio sane, identifica allo stesso tempo la stretta condizionalità come portato di tale principio, l'ingranaggio che, essendo volto a scoraggiare comportamenti di *moral hazard* da parte degli Stati membri, non può che essere naturalmente insito in una clausola approntata proprio a tale scopo.

³⁶ E. CHITI, *Il Meccanismo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, cit., 152: «la Corte avrebbe potuto risolvere più agevolmente, senza addentrarsi in una sfuggente interpretazione funzionale dell'art. 125, il problema del rapporto

sorta di “autorizzazione” in bianco agli Stati membri dell’Eurozona per l’istituzione di un meccanismo di sostegno alla stabilità, ponendosi di fatto come norma ponte tra l’ordinamento dell’Unione e quello internazionale e aprendo in questo modo la strada ad un’interpretazione restrittiva del ruolo delle istituzioni in materia di assistenza finanziaria³⁷.

Anche per quanto riguarda il secondo profilo di intervento – quello relativo al rafforzamento della disciplina di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche – si è presto imboccato il sentiero della cooperazione intergovernativa, malgrado la materia trovasse senz’altro più solidi appigli normativi nel diritto primario. Così, nonostante una prima incisiva modifica degli strumenti vigenti avvenuta entro la cornice giuridica dell’UE con l’adozione del c.d. *six-pack*³⁸, i Capi di Stato e di Governo degli Stati dell’Eurozona, nonché di Bulgaria, Danimarca, Polonia e Romania, contestualmente al Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, hanno approvato e sottoscritto il “Patto Euro Plus”³⁹. Il nuovo accordo, pur collocandosi al di fuori della cornice giuridica europea, presenta un legame funzionale con l’ordinamento dell’Unione particolarmente intenso, poiché si svolge all’interno dei meccanismi e delle procedure preesistenti delineate da quest’ultimo: gli impegni annuali posti in capo agli Stati membri firmatari sono destinati ad essere integrati nei programmi nazionali di riforma e in quelli di stabilità nel quadro della sorveglianza macroeconomica⁴⁰, sotto il rigoroso controllo della Commissione. In questo senso, il Patto Euro Plus, che ha delineato un nuovo sistema di coordinamento globale esteso pressoché ad ogni ambito

tra Mes e clausola di non salvataggio. Ad esempio, avrebbe potuto osservare che l’entrata in vigore del nuovo art. 136/3 TFUE, sul quale il Trattato Mes è fondato, introduce una deroga legittima, sul piano strettamente formale, alla clausola di non salvataggio prevista dall’art. 125 TFUE. Oppure, ancora, avrebbe potuto riprendere l’argomento utilizzato dalla Corte costituzionale tedesca nella sua decisione del settembre 2012, in base alla quale, da un lato, l’art. 125 non esclude forme di assistenza volontaria da parte degli Stati, dall’altro, il nuovo art. 136/3 non sovverte la ratio complessiva della clausola di non salvataggio, introducendo una “liability and transfer union”, ma piuttosto “gives selective authorisation, in a situation which is sufficiently clearly discernible, for assistance measures for a limited period of time” e soggetta a condizioni rigorose».

³⁷ L. GIANNITI, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un’ipoteca tedesca sul processo di integrazione?* in *Documenti IAI* (Istituto Affari Internazionali) 11|02, 18 febbraio 2011, 5.

³⁸ Si tratta di un pacchetto di proposte presentate dalla Commissione – entrate in vigore sul finire del 2011 – che hanno riformato il PSC al fine di rafforzare la sorveglianza macroeconomica nell’Unione. Esso si compone di cinque regolamenti e una direttiva: 1) direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell’8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; 2) regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; 3) regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 4) regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 5) regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e sulla correzione degli squilibri macroeconomici; 6) regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell’8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

³⁹ Accordo recepito all’allegato I delle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 e poi ufficialmente adottato da quest’ultimo il 20 aprile successivo.

⁴⁰ Cfr. conclusioni del Consiglio europeo, cit., 14.

delle politiche pubbliche nazionali⁴¹, può essere visto come una versione più stringente del PSC⁴², tant'è che tra le misure volte al rafforzamento della sostenibilità delle finanze pubbliche figura l'impegno degli Stati firmatari «a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di stabilità e crescita»⁴³, ricorrendo a tal fine allo specifico strumento giuridico nazionale «che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)»⁴⁴. Sebbene la colorazione fortemente politica del Patto induce a ritenerlo privo di efficacia vincolante sul piano squisitamente giuridico⁴⁵, a questa disposizione è stato dato subito seguito effettivo con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria⁴⁶, che, come ben noto, ha posto in capo agli Stati contraenti l'obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti la regola del «pareggio di bilancio»⁴⁷ «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, par. 2, TSCG); in questo modo, quello che con il Patto Euro Plus appariva come un impegno eminentemente politico, con il *Fiscal Compact* si è inequivocabilmente trasformato in un vero e proprio obbligo giuridico sancito da un trattato internazionale stipulato in forma solenne e

⁴¹ L'accordo impegna gli Stati membri contraenti ad adottare tutte le misure necessarie volte al perseguimento di quattro macro-obiettivi: stimolo alla competitività; stimolo all'occupazione; sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzamento della stabilità finanziaria.

⁴² L. S. ROSSI, «*Fiscal Compact*» e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *Dir. un. eur.*, 2, 2012, 297.

⁴³ Conclusioni del Consiglio europeo, cit., 19.

⁴⁴ *Ibidem*, ivi.

⁴⁵ Nonostante l'incidenza su competenze di titolarità nazionale richiederebbe un'azione di recepimento nell'ordinamento interno degli Stati firmatari, il Patto è sprovvisto di disposizioni relative alla sua ratifica. Inoltre, gli impegni in esso contenuti sono innestati entro strumenti *soft* di coordinamento e sottoposti ad un controllo perlopiù politico esercitato di fatto dai contraenti stessi; allo stesso tempo, la terminologia utilizzata dall'accordo non esprime sottoforma di obblighi gli impegni presi dagli Stati firmatari. Come si è osservato, l'accordo è stata concluso in forma irrituale dai Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona, inclusi Bulgaria, Danimarca, Polonia e Romania a margine del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, ed è stato riprodotto come allegato alle Conclusioni della presidenza. Secondo l'opinione di G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit., 17, il Patto – che include un contenuto di tipo programmatico – è riconducibile al novero degli accordi internazionali conclusi in forma semplificata. Sulla natura politica dell'accordo anche A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, cit., 2, 2012, secondo cui la finalità precipua del Patto Euro Plus è quella di lanciare un segnale di affidabilità ai mercati, ciò che ha portato ad optare per uno strumento non cogente. Esso costituirebbe un sostanziale tentativo di implementare il coordinamento delle politiche economiche al di là di quanto strettamente obbligatorio in base ai Trattati dell'Unione.

⁴⁶ Il Trattato è stato sottoscritto il 2 marzo 2012 dagli Stati membri dell'Unione, con l'eccezione di Regno Unito, Repubblica Ceca e Croazia (che all'entrata in vigore del *Fiscal Compact* non faceva ancora parte dell'UE), al fine di «rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio [...] a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro» (art. 1, par. 1, TSCG).

⁴⁷ Cfr. art. 3, parr. 1, 2, 3, TSCG.

giustiziabile attraverso un meccanismo giurisdizionale *ad hoc* presieduto dalla Corte di giustizia⁴⁸, investita di tale competenza sulla base della clausola compromissoria prevista all'art. 273 TFUE⁴⁹.

Dal quadro di insieme emerge pertanto come la crisi economico-finanziaria globale, riuscendo ad imporre al diritto «l'imperio del fatto»⁵⁰, abbia innescato un incisivo processo di riforma della consolidata disciplina dell'UEM attraverso modalità atipiche e piuttosto controverse. Se si esclude infatti la limitata modifica dell'art. 136 TFUE, che comunque non ha apportato innovazioni sostanziali alla disciplina di diritto primario, le riforme sono avvenute a Trattati invariati, perlopiù attraverso l'adozione di atti ed accordi frutto della cooperazione intergovernativa; essi, traendo origine dal diritto internazionale pattizio, hanno sensibilmente integrato l'ordinamento dell'Unione «da fuori», con la paradossale conseguenza che, attualmente, una parte cospicua e fondamentale della disciplina relativa all'Eurozona trova la propria fonte di legittimazione entro un orizzonte normativo diverso da quello a cui appartiene quest'ultima. A ben vedere, la nuova *governance* macroeconomica costituisce una sorta di struttura ibrida tra livello sovranazionale e livello internazionale, e questo non soltanto da un punto di vista meramente normativo, ma anche istituzionale, perché gli strumenti di risposta alla crisi hanno creato nuovi organi che in misura differente partecipano ai processi decisionali in maniera più o meno intensa: il MES ha dato vita al Consiglio dei governatori, formalmente e sostanzialmente titolare del potere di concedere assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà che ne fanno richiesta⁵¹; il Trattato sul *Fiscal Compact* ha istituzionalizzato il Vertice euro (*Eurosummit*), consesso operante *de facto* già dal 2008 a cui è attribuito il compito di discutere questioni connesse alla moneta unica, alla *governance* dell'Eurozona e gli orientamenti strategici per aumentare la convergenza delle politiche economiche dell'area euro⁵². A questa moltiplicazione di apparati è conseguita una certa confusione istituzionale derivante dalla coesistenza di organi in qualche modo sovrapponibili, dalla nebulosità delle funzioni ad essi conferite, nonché da una scarsa regolamentazione delle procedure che ne disciplinano il funzionamento: il Consiglio dei governatori, ad esempio, essendo formato dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro⁵³, si sovrappone

⁴⁸ Cfr. art. 8, parr. 1, 2, 3, TSCG.

⁴⁹ A ben vedere, il conferimento di tale competenza è avvenuto attraverso un'interpretazione estensiva di tale clausola, in quanto, affinché alla Corte di giustizia possa essere affidata per compromesso una controversia insorta tra Stati membri, è necessario che questa sia connessa con l'oggetto dei Trattati. Nel caso di specie, venendo alla Corte viene attribuito il ruolo di dirimere controversie riguardanti il rispetto di un obbligo sancito non dal diritto primario ma da un accordo internazionale esterno, ne conseguirebbe che un'eventuale controversia insorta tra Stati membri non potrebbe dirsi, almeno sul piano formale, collegata all'oggetto dei Trattati. Evidentemente è stato fatto valere un criterio sostanziale, per cui essendo le regole del *Fiscal Compact* direttamente collegate al quadro di sorveglianza economica dell'Unione, una controversia insorta tra Stati membri sull'applicazione della regola del pareggio di bilancio risulterebbe connessa con l'oggetto dei Trattati, malgrado l'appartenenza ad un altro ordinamento.

⁵⁰ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., 541.

⁵¹ Cfr. art. 12 Trattato MES.

⁵² Cfr. art. 12 TSCG.

⁵³ Cfr. art. 5, par. 1, Trattato MES.

all'Eurogruppo quanto a composizione⁵⁴, finendo fattualmente per essere la trasposizione esatta di quest'ultimo entro il sistema parallelo MES⁵⁵. Non sembra essere casuale, difatti, che l'Eurogruppo sia gradualmente fuoriuscito dal ruolo meramente consultivo delineato nei Trattati istitutivi⁵⁶, per acquisire poteri decisionali sostanziali nella materia dell'assistenza finanziaria agli Stati membri, divenendo l'istituzione preminente in tale ambito al di là di ogni previsione sul piano formale⁵⁷; analogamente, il Vertice euro⁵⁸, che rappresenta una sorta di riproduzione in "scala euro" del Consiglio europeo⁵⁹, ha dimostrato di poter esercitare concreti poteri decisionali nelle fasi più gravi

⁵⁴ Cfr. art. 5, par. 2 e 3, Trattato MES.

⁵⁵ Sulla coincidenza tra Consiglio dei governatori ed Eurogruppo, nonché sul rafforzamento di quest'ultimo entro il quadro europeo A. QUADRIO CURZIO, *Eurogruppo, il nuovo regista del risveglio europeo*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 agosto 2015. Secondo l'autore, l'Eurogruppo rappresenta il principale referente politico e tecnico del MES.

⁵⁶ Cfr. Protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo.

⁵⁷ Le complesse vicende legate alla crisi del debito sono emblematiche del ruolo decisionale assunto dall'Eurogruppo negli ultimi anni, poiché i programmi di aggiustamento macroeconomico sono sempre stati preceduti da accordi politici raggiunti in seno allo stesso. Questo tema è finito peraltro sul banco della Corte di giustizia a seguito dell'impugnazione da parte di alcuni cittadini ciprioti della dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013, prodromica al programma di sostegno alla stabilità della Repubblica di Cipro. A tale dichiarazione era accluso in allegato il piano di ristrutturazione del settore bancario varato dall'Eurogruppo, che stabiliva, in particolare, l'immediato smantellamento della *Cyprus Popular Bank Public Co. (Laiki)* – con il contributo degli azionisti, degli obbligazionisti e dei titolari di conti correnti superiori ai centomila euro – attraverso una risoluzione della Banca Centrale di Cipro, che, il 29 marzo, provvedeva a dare seguito al piano con l'emanazione di due decreti, da cui ne conseguiva una sostanziale riduzione del valore dei depositi non garantiti. I ricorrenti, che erano correntisti presso la *Laiki*, lamentando di aver perduto tutto l'importo eccedente i centomila euro, adivano il Tribunale dell'Unione, al quale domandavano l'annullamento della dichiarazione controversa – che aveva acquisito la sua forma definitiva con il decreto n. 104 della Banca Centrale di Cipro – convenendo però in giudizio non l'Eurogruppo, bensì la Commissione e la BCE, poiché, a loro avviso, la dichiarazione, indipendentemente dalla sua forma e dalla sua tipologia, costituiva nella sostanza una decisione comune della BCE e della Commissione adottata attraverso l'Eurogruppo. Con le ordinanze rese il 16 ottobre 2014 nelle cause T-327/13, T-328/13, T-329/13, T-330/13, T-331/13, il Tribunale ha dichiarato irricevibili i ricorsi: in primo luogo, in quanto forum di discussione informale dei ministri degli Stati dell'area euro, l'Eurogruppo non può essere considerato un organo decisionale dell'Unione; in secondo luogo, viene escluso che la Commissione e la BCE possano esercitare competenze di controllo sull'Eurogruppo, o che esso possa agire quale mandatario di tali istituzioni; in terzo luogo, e come diretta conseguenza di tali aspetti, la dichiarazione controversa, oltre a non poter essere ascritta a soggetti diversi quali il MES o le altre istituzioni, non è idonea a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi in quanto atto di natura puramente informativa, motivo per il quale essa non è impugnabile ai sensi dell'art. 263 c. 1, TFUE. Avverso tali ordinanze, i ricorrenti hanno adito la Corte di giustizia, che, con sentenza del 20 settembre 2016, resa nelle cause riunite da C-105/15 a C-109/15, oltre a confermare le pronunce del Tribunale, ha aggiunto l'ulteriore argomento per cui l'Eurogruppo non sarebbe né assimilabile ad una formazione del Consiglio, in quanto non figurante tra le diverse formazioni di quest'ultimo, né qualificabile come organo od organismo dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE. In questo, non solo la Corte ha discutibilmente e aprioristicamente escluso gli atti dell'Eurogruppo da un possibile sindacato di legittimità, ma sembra aver addirittura negato la natura istituzionale di tale consesso. Sorge spontaneo chiedersi, a questo punto, se i suoi atti siano o meno vincolati dalle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. Sul punto, cfr. A. KORNEZOV, *Social rights, the Charter, and the ECHR: Caveats, Austerity, and Other Disasters*, in *A European Social Union after the Crisis*, a cura di F. Vandenbroucke, C. Barnard, G. De Baere, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2017, 415.

⁵⁸ Sul rapporto "dualistico" tra Eurogruppo e Vertice euro, già M. P. CHITI, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, cit., 11, e G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit., 23-24

⁵⁹ L'*Eurosummit* è infatti formato dai Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona, dal suo Presidente, eletto a maggioranza semplice dei componenti nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il suo Presidente e con un mandato di pari durata, nonché dal Presidente della Commissione; inoltre, come osservato, il suo compito è quello di

e concitate della crisi greca⁶⁰. Lo stesso Consiglio europeo, che è divenuto l'attore chiave del processo d'integrazione negli anni della crisi⁶¹, ha conosciuto un notevole rafforzamento del proprio ruolo, esercitando poteri decisionali sostanziali malgrado il suo inquadramento nel sistema dei Trattati come organo di indirizzo politico che «non esercita funzioni legislative» (art. 15, par. 1, TUE), tutto ciò con conseguenti ripercussioni sul metodo dell'Unione⁶².

Quello che emerge da questo complesso intreccio di ordinamenti paralleli – tra di essi funzionalmente ed organicamente collegati – è non tanto la riaffermazione dell'elemento intergovernativo come modello principale nell'attuale fase del processo d'integrazione, ma piuttosto la sua evoluzione in metodo “direttoriale”⁶³, che si affida al ruolo preminente di organizzazioni sì intergovernative, ma dalla struttura “liquida”, informale e non procedimentalizzata, che, nei fatti, finisce per esaltare i rapporti di forza esistenti tra i vari Stati membri⁶⁴, i quali, con l'entrata in vigore dei nuovi strumenti di risposta alla crisi, hanno rinunciato ad ulteriori porzioni di sovranità senza che a ciò corrispondesse un chiaro ed adeguato contrappeso politico entro il quadro

fornire gli orientamenti strategici sulla politica economica della zona euro per garantire il corretto funzionamento dell'UEM. Come si vede, il Vertice euro mutua dal Consiglio europeo composizione, funzioni e poteri adeguatamente circoscritti all'ambito spaziale dell'Eurozona e alle questioni ad essa pertinenti.

⁶⁰ Si veda a riguardo la dichiarazione del Vertice euro di Bruxelles del 12 luglio 2015 (SN 4070/15) con cui venivano concordate ulteriori e incisive misure di austerità cui le autorità greche avrebbero dovuto tassativamente dare attuazione entro delle scadenze stabilite, affinché «l'Eurogruppo e il Consiglio dei governatori» potessero dare mandato alle istituzioni di negoziare un nuovo *memorandum* d'intesa con lo Stato ellenico.

⁶¹ Secondo M. P. CHITI, *op. cit.*, 12-13, la crisi ha determinato uno sviluppo del ruolo del Consiglio europeo «quale motore reale del processo di integrazione e quale istituzione che assume direttamente, oltre alle principali decisioni politiche, anche talune rilevanti decisioni esecutive», realizzando un nuovo equilibrio tra istituzioni sovranazionali ed intergovernative rispetto al classico metodo comunitario. Sebbene il Consiglio europeo rappresenti tradizionalmente il più limpido esempio di istituzione intergovernativa, il ruolo da esso effettivamente esercitato negli ultimi anni è stato anche quello di promuovere l'interesse generale dell'Unione, «duplicando ad un livello politico le funzioni tipiche della Commissione». Questa sovrapposizione istituzionale, più che ad un “esecutivo duale”, avrebbe dato luogo ad «un'articolazione funzionale – senza chiari precedenti nei modelli costituzionali conosciuti – del complessivo “governo” europeo nell'organo prettamente politico, il Consiglio europeo, e nell'organo politico-amministrativo, la Commissione».

⁶² Questi temi sono esplicitamente affrontati nella risoluzione del Parlamento europeo sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali, del 12 dicembre 2013, P7_TA (2014) 0430. Si vedano anche le due recenti risoluzioni del Parlamento europeo, del 16 febbraio 2017, sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea, P8_TA (2017) 0048, e sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona, P8_TA (2017) 0049.

⁶³ Cfr. M. P. CHITI, *op. cit.*, 15.

⁶⁴ Il Consiglio dei governatori fornisce il più limpido esempio di questa caratteristica. Infatti, per tutte le decisioni prese non di “comune accordo” (*rectius*: unanimità) ma a maggioranza qualificata, il diritto di voto è calcolato in base alla quota di capitale sottoscritta anziché per teste. Ora, le decisioni a maggioranza qualificata sono valide se deliberate da tanti membri che esprimano un numero di quote pari all'80% del capitale totale, *quorum* che viene elevato all'85% per le deliberazioni prese sulla base della procedura d'urgenza, che permette di concedere a determinate condizioni assistenza finanziaria derogando alla regola dell'unanimità. In questo modo, Germania e Francia, titolari rispettivamente del 26,9616% e del 20,2471% del capitale, oltre a rappresentare insieme quasi il 50% del capitale, sono in grado di esercitare singolarmente un vero e proprio potere di veto su tutte le decisioni che il Consiglio dei governatori può approvare senza la regola dell'unanimità, ciò che assume un'importanza cruciale nell'ambito della procedura d'urgenza, in cui il voto contrario di uno dei due Paesi sarebbe potenzialmente in grado di bloccare la concessione di una misura di sostegno voluta da tutti gli altri Stati contraenti.

dell'Unione, con tutto ciò che ne consegue in termini di responsabilità democratica⁶⁵. Il mutamento avvenuto in seno alla forma di governo finisce così per ripercuotersi inevitabilmente sull'ordinamento sostanziale dell'Unione⁶⁶, a cui il sistema dei Trattati paralleli ha sottratto il monopolio normativo nell'ambito delle politiche economiche e indebolito l'efficacia cogente del diritto primario.

3. Il diritto della crisi nella prospettiva eurounitaria

Sebbene tale «fuga nel diritto internazionale»⁶⁷ sia stata senz'altro determinata dall'emergenza del momento, che, a fronte dell'eccessiva rigidità giuridica dell'ordinamento europeo e nell'assenza della necessaria convergenza politica per procedere ad una revisione dei Trattati istitutivi⁶⁸, la faceva apparire come l'unica strada effettivamente percorribile per l'adozione di risposte tempestive ed efficaci, è inevitabile chiedersi se, ed in quale misura, la cooperazione intergovernativa fosse davvero opportuna e inevitabile, o se era quanto meno possibile fare qualcosa di più entro il quadro eurounitario vigente, malgrado gli esigui margini di manovra da esso offerti. Questi interrogativi sono stati oggetto di dibattito non solo in dottrina, ma anche all'interno degli stessi consessi istituzionali, su tutti il Parlamento europeo, che, completamente marginalizzato entro l'inedito sistema tracciato dai Trattati paralleli, ha sin da subito manifestato la propria diffidenza verso le intricate modalità con cui si è proceduto a riformare la *governance* economica. Per quanto riguarda il MES, il Parlamento ha espresso le proprie perplessità⁶⁹ sull'*iter* normativo di adozione, quindi, sulla scelta di ricorrere ad un trattato internazionale *ad hoc*. In particolare, è stato sostenuto che il Consiglio e il Consiglio europeo non avrebbero adeguatamente esplorato tutte le possibilità offerte dai Trattati istitutivi, potendosi avvalere della procedura di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro prevista dall'art. 136, par. 1, TFUE, o, in alternativa, della “clausola di flessibilità” di cui all'art. 352 TFUE; inoltre, è stato sottolineato che la scelta di collocare il nuovo strumento all'esterno della cornice giuridica e istituzionale europea costituisce una minaccia per l'integrità del sistema basato sui Trattati istitutivi, auspicando perciò un maggiore coinvolgimento delle istituzioni entro il nuovo meccanismo affinché possa essere garantita la

⁶⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit.

⁶⁶ Su questi temi, ampiamente, AA. VV., *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* a cura di F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015.

⁶⁷ G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, cit., 423.

⁶⁸ Nella dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo della zona euro resa a margine del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 – prodromica all'adozione del *Fiscal Compact*, che sarebbe stato firmato da lì a poco – si legge che, laddove le misure ivi descritte non possano essere introdotte mediante il diritto derivato, devono essere contenute nel diritto primario; tuttavia, la mancanza di unanimità tra gli Stati membri dell'Unione ha fatto sì che si decidesse di «adottare tali misure mediante un accordo internazionale che dovrà essere firmato a marzo o prima di tale data».

⁶⁹ Cfr. risoluzione del Parlamento europeo sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, 23 marzo 2011, P7_TA (2011) 0103.

coerenza del sistema MES con il quadro giuridico dell'Unione. Con due successive risoluzioni⁷⁰, approvate durante i negoziati che avrebbero da lì a poco portato all'adozione del *Fiscal Compact*, il Parlamento è tornato ad opporsi alla scelta di ricorrere ad accordi intergovernativi, affermando che gli obiettivi sanciti nel nuovo Trattato sarebbero più efficacemente perseguibili entro il quadro eurounitario attraverso il metodo dell'Unione⁷¹, indispensabile per addivenire ad una vera unione economica e fiscale basata su regole e istituzioni comuni e legittime; trovatosi ancora una volta a difendere l'interesse eurounitario, il Parlamento ha posto nuovamente l'accento sui rischi per l'integrità dell'ordinamento dell'Unione conseguenti all'introduzione di sistemi paralleli ed intergovernativi, insistendo affinché nel nuovo accordo venisse esplicitamente riconosciuto il primato del diritto dell'Unione sulle sue disposizioni e richiedendo la conformità delle misure di attuazione dell'accordo alle procedure previste dai Trattati istitutivi.

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

Tra i due, il *Fiscal Compact* è senz'altro quello a maggiore “vocazione europeista”, essendo qui particolarmente intenso il nesso con l'ordinamento dell'Unione. In primo luogo, il Titolo II, appositamente dedicato alla coerenza e al rapporto con il diritto europeo, introduce una clausola di interpretazione conforme ai Trattati istitutivi⁷² – che fa esplicito e particolare riferimento al principio di leale cooperazione, nonché allo stesso diritto derivato sostanziale e procedurale – e quella che può essere definita una clausola di subordinazione⁷³ del TSCG al diritto dell'Unione, per

⁷⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulle conclusioni del Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre 2011 su un progetto di accordo internazionale per un'Unione di stabilità fiscale, 18 gennaio 2012, P7_TA (2012) 0002; risoluzione del Parlamento europeo sul Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, 2 febbraio 2012, P7_TA (2012) 0023.

⁷¹ La preferenza per il ricorso al metodo dell'Unione è stata evidenziata dalla stessa BCE. Al punto 8 del Parere CON/2011/24 del 17 marzo 2011 sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, si legge infatti che essa «sostiene il ricorso al “metodo dell'Unione”, e vedrebbe con favore che, forte dell'esperienza guadagnata, il MES diventi un meccanismo dell'Unione al momento opportuno. Nel frattempo la BCE, con riguardo alla valutazione delle circostanze che conducono all'attivazione del MES e in merito alle condizioni relative all'assistenza finanziaria, sollecita l'assegnazione di un ruolo di rilievo alle istituzioni dell'Unione, tenuto conto della loro competenza e della loro attenzione per l'interesse generale dell'Unione».

⁷² Cfr. art. 2, par. 1, TSCG.

⁷³ In questi termini, L. S. ROSSI, “*Fiscal Compact*” e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità*, cit., 302.

cui le disposizioni si applicano nella misura in cui sono compatibili con i Trattati istitutivi e con il diritto derivato⁷⁴. Peraltro, possibili contrasti tra i due ordinamenti sembrano essere difficilmente configurabili⁷⁵, poiché le disposizioni del *Fiscal Compact* che accompagnano la regola del pareggio di bilancio⁷⁶, oltre a svolgersi all'interno delle procedure di sorveglianza delineate dal diritto dell'Unione⁷⁷, si limitano fundamentalmente a rendere più stringenti norme già previste dal PSC⁷⁸, richiamandole esplicitamente o traendo da esse i principi direttivi⁷⁹. In secondo luogo, vi sono una serie di disposizioni, collocate nel Titolo IV, che impegnano gli Stati contraenti ad intraprendere azioni e misure nei settori essenziali delle politiche pubbliche⁸⁰ al fine di favorire congiuntamente il buon funzionamento dell'UEM, una maggiore competitività, crescita e convergenza economica⁸¹, finanche invitando le Parti contraenti a servirsi delle procedure di cooperazione rafforzata⁸² previste dai Trattati dell'Unione⁸³. La disposizione più interessante è però la "clausola di incorporazione" delineata all'art. 16 TSCG, per cui, al più tardi entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, sono adottate conformemente ai Trattati istitutivi le misure necessarie per incorporare il contenuto del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Per quanto riguarda la sua natura, sembra potersi pacificamente escludere che essa stabilisca un termine perentorio, non solo in ragione del fatto che il precetto è sprovvisto di sanzione nell'ipotesi in cui non venga ad esso dato seguito effettivo, ma anche perché nessun'altra disposizione individua termini né lascia presumere una volontà di circoscrivere nel tempo il Trattato, inequivocabilmente concluso per una durata illimitata⁸⁴. Ciò posto, la clausola si limita ad enunciare che l'incorporazione del contenuto del Patto di bilancio entro l'ordinamento europeo deve avvenire conformemente ai Trattati istitutivi, senza specificare se a livello di diritto primario o derivato⁸⁵; allo stesso tempo, in mancanza di

⁷⁴ Cfr. art. 2, par. 2, TSCG.

⁷⁵ Cfr. G. L. TOSATO, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, cit., 20 ss.

⁷⁶ Il riferimento è agli artt. 4-7 TSCG.

⁷⁷ Cfr. artt. 4, 5, 7 TSCG.

⁷⁸ Cfr. G. L. TOSATO, *op. cit.*, 22.

⁷⁹ Ad esempio, a norma dell'art. 4 TSCG, gli Stati contraenti che hanno un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% devono operare una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento secondo quanto disposto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, il quale utilizza tale parametro nel valutare il rispetto del rapporto debito/PIL qualora questo superi la soglia di riferimento.

⁸⁰ Il Titolo IV, intitolato "Coordinamento delle politiche economiche e di convergenza", riproduce sinteticamente le disposizioni del Patto Euro Plus.

⁸¹ Cfr. art. 9 TSCG.

⁸² Sembra lecito dubitare dell'efficacia giuridica vincolante di queste disposizioni, poiché risulta difficile ipotizzare che un trattato internazionale, estraneo all'ordinamento dell'Unione, possa obbligare giuridicamente le Parti contraenti a servirsi di procedure di cooperazione rafforzata, che, presupponendo ontologicamente una facoltà riconosciuta in capo agli Stati membri di servirsene all'occorrenza, necessitano inevitabilmente di una volontà eminentemente politica affinché possano essere attivate. La loro probabile valenza programmatica, tuttavia, è emblematica dello strettissimo rapporto esistente tra il sistema del *Fiscal Compact* e quello dei Trattati istitutivi.

⁸³ Cfr. art. 10 TSCG.

⁸⁴ Il contenuto dei "considerando" non sembra lasciare spazio a dubbi circa il carattere permanente del Trattato.

⁸⁵ A prima vista sembrerebbe più logica la prima soluzione, dal momento che la scelta di ricorrere alla conclusione di un secondo accordo internazionale è stata motivata dall'impossibilità di procedere entro il quadro dell'Unione per la mancanza di unanimità entro il Consiglio europeo a causa dell'opposizione del Regno Unito.

chiari riferimenti soggettivi, non è chiaro a chi questa si rivolga. Ora, se indubbiamente gli Stati contraenti non possono che essere gli ovvi destinatari di una disposizione che è parte integrante di un accordo internazionale cui questi si sono vincolati⁸⁶, l'elemento soggettivo rileva nel momento in cui non è chiaro se a tale prescrizione possa essere dato seguito anche con atti di diritto derivato, poiché in tal caso l'iniziativa spetterebbe necessariamente alla Commissione; inoltre, qualora a tale impegno venisse dato seguito con una modifica del diritto primario, resta difficile comprendere come tale precetto giuridico possa sostanzialmente vincolare uno Stato nell'assolvimento di una prerogativa sovrana⁸⁷, quale la materia dei trattati internazionali. Questi rilievi inducono a ritenere tale clausola una norma dalla valenza programmatica⁸⁸, che ha recepito le preoccupazioni espresse dalle istituzioni maggiormente rappresentative dell'interesse eurounitario relativamente alla marginalizzazione del metodo dell'Unione, sancendo l'impegno politico degli Stati – e anche delle istituzioni – a prendere al più presto le misure necessarie affinché possa essere ricompattato un sistema ampiamente scosso da un eccessivo ricorso alla cooperazione intergovernativa⁸⁹. Ad ogni modo, considerando che un'effettiva incorporazione del contenuto del *Fiscal Compact* entro l'ordinamento dell'Unione necessita del consenso anche di quegli Stati membri che non lo hanno ratificato⁹⁰, è realistico ipotizzare che questi potrebbero pretendere una clausola di esenzione⁹¹. Per concludere, è da ritenere che le disposizioni del TSCG possano essere integrate nell'ordinamento dell'Unione con modalità differenti. Per quanto riguarda la regola del pareggio di bilancio, nucleo centrale dell'accordo, bisogna prendere in considerazione ciascuna delle singole norme che la compongono: in riferimento alla disposizione che sancisce il disavanzo strutturale massimo dello 0,5% come limite inferiore nella fissazione dell'obiettivo di medio termine, la questione è particolarmente delicata. A ben vedere, tale disposizione rappresenta l'irrigidimento di una norma già contemplata nel PSC, che fissa il disavanzo strutturale massimo all'1%⁹². Ora, dal momento che quest'ultima è stata introdotta sulla base giuridica dell'art. 121, par. 6, TFUE, è da ritenere che, stando alla prassi finora seguita nell'ambito dell'evoluzione normativa del PSC, il vincolo in esame sarebbe potenzialmente incorporabile con un atto di diritto derivato secondo la procedura legislativa

⁸⁶ All'interno dell'accordo vi sono comunque delle disposizioni che non si riferiscono agli Stati firmatari, bensì alle istituzioni: a norma dell'art. 8, par. 1, la Commissione è incaricata di redigere una relazione sulle disposizioni adottate dalle Parti contraenti in ottemperanza all'art. 3, par. 2; l'art. 12, par. 4 incarica l'Eurogruppo di preparare e dare seguito alle riunioni del Vertice euro; l'art. 13 è rivolto al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali nella discussione delle politiche di bilancio.

⁸⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*. Relazione per il XXVI Convegno annuale AIC, Torino, 27-29 ottobre 2011, disponibile su <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 66.

⁸⁸ Tale caratteristica risulta ulteriormente avvalorata dalla parte della disposizione in cui si stabilisce che le misure necessarie sono adottate «sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione». Tale proposizione, che conferisce un carattere dinamico a tale clausola, dovrebbe far ritenere che qualora l'attuazione concreta dovesse rivelarsi negativa, le Parti potrebbero disattendere l'impegno in essa sancito.

⁸⁹ Cfr. L. S. ROSSI, *op. cit.*, 303.

⁹⁰ Oltre al Regno Unito e la Repubblica Ceca, anche la Croazia non è parte del *Fiscal Compact*, in quanto divenuta membro UE successivamente all'entrata in vigore dell'accordo.

⁹¹ A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE*, cit., 353-354.

⁹² Art. 2-bis, c. 2, del regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011.

ordinaria, nonostante in questo modo vengano praticamente annullati quei margini di discrezionalità chiaramente riconosciuti dai Trattati istitutivi⁹³, ciò che imporrebbe piuttosto una modifica del diritto primario attraverso la procedura di revisione semplificata⁹⁴; le disposizioni relative alla parte sul meccanismo di correzione potrebbero invece essere integrate con la modifica del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi. L'incorporazione delle disposizioni relative all'*Eurosummit* e alla Corte di giustizia non può invece che passare per una revisione ordinaria dei Trattati, poiché in questo caso si tratterebbe di inserire una nuova istituzione nel novero di quelle già esistenti o di estendere le competenze dell'Unione; per le restanti regole sarebbe invece sufficiente il ricorso ad atti di diritto derivato⁹⁵, come è infatti già parzialmente accaduto con l'adozione del c.d. *two-pack*⁹⁶, che ha riprodotto entro il quadro eurounitario le disposizioni relative ai programmi di partenariato economico e ai piani di emissioni di debito previsti rispettivamente agli artt. 5 e 6 TSCG⁹⁷.

Nel MES, invece, l'elemento intergovernativo è indiscutibilmente prevalente e preponderante rispetto a quello sovranazionale, ciò malgrado quel "nesso genetico" con l'ordinamento dell'Unione

⁹³ Tutto ciò riapre l'annosa questione relativa al se e al quanto un atto di diritto derivato possa comprimere i margini di discrezionalità previsti dal diritto dei Trattati nell'ambito della politica economica. Sul punto, secondo G. GUARINO, *L'Europa imperfetta, UE: problemi, analisi, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2011, 21 novembre 2011, la disciplina introdotta con il regolamento (CE) 1466/97 avrebbe costituito una eversione macroscopica del diritto dei Trattati, in quanto l'introduzione del nuovo vincolo del pareggio di bilancio sarebbe incompatibile con le disposizioni di diritto primario che fissano invece al 3% il parametro di riferimento del rapporto *deficit*/PIL. In questo modo, con un atto di diritto derivato sarebbe stata operata una illegittima modifica del Trattato introducendo una nuova disciplina surrettiziamente abrogativa di quella risultante dall'attuale art. 126 TFUE e dal Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Tale pensiero è stato poi ripreso in pubblicazioni successive, segnatamente ID., *Un saggio di verità sull'Europa e sull'euro*, in <http://www.giuseppeguarino.it>, 21 ottobre, 2010, 10 ss., in cui il PSC viene considerato un vero e proprio «colpo di stato» realizzato con «fraudolenta astuzia» che avrebbe privato gli Stati membri «degli unici poteri politici ad essi attribuiti in funzione alla conduzione economica dell'Unione». In particolare, l'autore contesta innanzitutto la procedura seguita per l'adozione del reg. n. 1466/97 – quella che era delineata all'art. 189 C del Trattato – poiché inidonea a modificare norme fondamentali del diritto primario, ciò che «configura una ipotesi non di semplice illegittimità, bensì di incompetenza assoluta», da cui dovrebbe conseguire una declaratoria di nullità/inesistenza degli atti posti in essere sulla base di tale normativa; in secondo luogo sarebbe stato radicalmente mutato l'obiettivo principale dell'Unione, come risultante dagli artt. 2 e 3 TCE, incidendo segnatamente «sul carattere fondamentale dell'Unione, in assenza del quale gli Stati non sarebbero stati legittimati a parteciparvi, quello della "democraticità"».

⁹⁴ Sembra opportuno procedere allo stesso modo per l'incorporazione dell'art. 7 TSCG, perlomeno limitatamente alla votazione a maggioranza qualificata inversa degli Stati contraenti.

⁹⁵ Già nella risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 sul Consiglio europeo del 30 gennaio dello stesso anno si legge che «praticamente tutti gli elementi contenuti nel nuovo trattato possono essere realizzati, e in gran parte sono già stati realizzati, nel vigente quadro normativo unionale e attraverso la legislazione secondaria, fatta eccezione per la regola d'oro, il voto a maggioranza qualificata inversa e il coinvolgimento della Corte di giustizia».

⁹⁶ Si tratta di due proposte di regolamento presentate dalla Commissione nel 2011 ed entrate in vigore nel 2013 volte ad implementare il precedente *six-pack* tanto nella parte preventiva quanto in quella correttiva: 1) regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; 2) regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e sulla valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

⁹⁷ A ben vedere, l'incorporazione del *Fiscal Compact* entro l'ordinamento dell'Unione è già stato avviato prima del termine ordinatorio dei cinque anni dall'entrata in vigore.

rivenibile all'art. 136, par. 3, TFUE. Laddove il *Fiscal Compact* si è fondamentalmente limitato ad introdurre regole comuni volte a rendere più stringenti i vincoli del PSC, il Trattato MES, disciplinando *ex novo* una materia le cui uniche tracce nel diritto primario sono rappresentate dal principio di stretta condizionalità e dal perseguimento dell'obiettivo di salvaguardare la stabilità dell'Eurozona, ha creato un'istituzione internazionale in senso classico che decide – con propri organi e procedure – tutto ciò che concerne la materia dell'assistenza finanziaria. Il carattere fortemente intergovernativo risulta essere qui controbilanciato con l'affidamento della politica di condizionalità alla Commissione, che, di concerto con la BCE, è investita del duplice compito di garantire che il protocollo d'intesa sia «pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato»⁹⁸ (art. 13, par. 3, 2° cpv., Trattato MES)⁹⁹ e di «monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria» (art. 13, par. 7, Trattato MES). Inoltre, sulla scorta di un'interpretazione estensiva della clausola compromissoria di cui all'art. 273 TFUE¹⁰⁰, è stata coinvolta anche la Corte di giustizia, che decide in seconda istanza¹⁰¹ su qualsiasi

⁹⁸ La fisionomia e il contenuto di questa disposizione sono piuttosto anomali. L'Unione non è membro del MES, di conseguenza le sue istituzioni non possono che trovare fondamento nei soli Trattati istitutivi, che ne delineano fisionomia e competenze anche quando si trovano ad assolvere a compiti loro attribuiti da una fonte appartenente ad un ordinamento esterno. Nel caso di specie, la Commissione, che a norma dell'art. 17, par. 1, TUE «promuove l'interesse generale dell'Unione» e «vigila sull'applicazione dei Trattati» è vincolata a ciò anche nello svolgimento di compiti ad essa attribuiti nell'ambito del MES; ciò posto, è già implicito nella sua azione che il protocollo d'intesa da essa negoziato debba essere conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche, altrimenti ciò significherebbe violare il diritto dell'Unione. Più che implicazioni giuridiche, la disposizione in esame sembra pertanto avere un valore sostanzialmente politico: addolcire la scelta di voler ancorare il nuovo meccanismo all'infuori della cornice giuridica e istituzionale europea, affermando la conformità dei protocolli d'intesa – atti che, sebbene negoziati dalla Commissione, non appartengono all'ordinamento dell'Unione – alle misure prese nell'ambito del quadro generale di sorveglianza macroeconomica previsto dal TFUE, recependo così i rilievi formulati dal Parlamento europeo con la sua risoluzione del 23 marzo 2011 con cui aveva fortemente criticato l'approccio intergovernativo.

⁹⁹ Si tratta dell'unica disposizione di tutto il Trattato in cui viene in rilievo il diritto dell'Unione e la necessità che le misure adottate dal MES siano ad esse conformi. A differenza del *Fiscal Compact*, non sono qui presenti clausole di interpretazione conforme o di subordinazione.

¹⁰⁰ A ben vedere, secondo la previsione dell'art. 273 TFUE, affinché la Corte possa essere investita della competenza di conoscere di una controversia ad essa attribuita sulla base di un compromesso, è necessario che questa abbia come parti in causa gli Stati membri dell'Unione (elemento soggettivo) e sia connessa all'oggetto dei Trattati europei (elemento oggettivo). Per quanto riguarda il primo profilo, se problemi non si pongono nell'ipotesi in cui la controversia insorga tra due membri del MES – in quanto anche Stati dell'Unione – qualche dubbio sorge nel caso in cui questa si instauri tra un membro e il MES, poiché, in tal caso, si avrebbe come parte in causa un'istituzione finanziaria internazionale, motivo per il quale non potrebbe più considerarsi rispettato l'elemento soggettivo. Con riferimento all'elemento oggettivo, la fattispecie in esame sembrerebbe fare riferimento ai soli Trattati istitutivi. Nella sentenza *Pringle*, nei punti 170-177, la Corte di giustizia ha tuttavia validato il conferimento di tale competenza ritenendolo conforme all'art. 273 TFUE: per quanto riguarda l'elemento oggettivo, essa ha ravvisato la connessione con i Trattati dell'Unione laddove è richiesto che il protocollo d'intesa negoziato con lo Stato richiedente sostegno deve essere pienamente conforme al diritto dell'Unione. Essendo perciò le condizioni a cui l'assistenza è subordinata determinate, almeno in parte, sulla base del diritto europeo, vien da sé che una controversia insorta nell'ambito MES può risultare collegata con l'oggetto dei Trattati; relativamente all'elemento soggettivo, attraverso una finzione giuridica, la Corte ha asserito che una controversia di cui il MES è parte può essere considerata per analogia una controversia tra Stati membri, in quanto il MES è composto esclusivamente da questi.

controversia insorta tra gli Stati contraenti, o tra questi e il MES, circa l'interpretazione o l'applicazione del Trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità con quest'ultimo delle decisioni adottate dal MES. I compiti attribuiti alle istituzioni dell'Unione nell'ambito della politica di condizionalità, pur smorzando il parallelismo esistente tra i due ordinamenti minimizzando il rischio di contrasti, sono di natura ausiliaria¹⁰², e, non esprimendo una competenza europea, si limitano a precisare e specificare condizioni già decise in linea di principio nel dispositivo di assistenza finanziaria emesso dal Consiglio dei governatori, che alla fine è il vero centro decisionale del MES sia da un punto di vista formale che sostanziale¹⁰³. Il potere di quest'organo neppure sembra essere concretamente limitato dal ruolo della Corte di giustizia¹⁰⁴, il cui sindacato è circoscritto all'interpretazione e all'applicazione del solo Trattato MES¹⁰⁵, con la duplice conseguenza che sembrerebbe da un lato essere precluso un eventuale giudizio volto a verificare la conformità degli atti adottati dal MES con il diritto dell'Unione¹⁰⁶, e, dall'altro, una

¹⁰¹ Cfr. art. 37, par. 3, Trattato MES.

¹⁰² Cfr. sentenza *Pringle*, punti 155-169.

¹⁰³ Il ruolo delle istituzioni europee si riduce in sostanza a garantire la conformità del protocollo d'intesa alle misure di coordinamento delle politiche economiche prese nel quadro dell'Unione.

¹⁰⁴ Peraltro, il Consiglio dei governatori ha anche poteri giurisdizionali entro il sistema MES, decidendo in prima istanza «su qualsiasi controversia tra il MES e i suoi membri, o tra i membri del MES, in relazione all'interpretazione e all'applicazione del presente trattato, compresa qualsiasi controversia sulla compatibilità delle decisioni adottate dal MES con il presente trattato» (art. 37, par. 2, Trattato MES).

¹⁰⁵ Cfr. considerando (n. 16), Trattato MES.

¹⁰⁶ L'eventualità di un giudizio che possa spingersi a sindacare la legittimità di un atto per violazione del diritto dell'Unione sembra potersi unicamente configurare nell'ipotesi in cui il protocollo d'intesa non sia conforme al quadro generale di coordinamento delle politiche economiche dell'UE, ipotesi peraltro difficilmente verificabile dal momento che il *memorandum* d'intesa viene negoziato e firmato dalla Commissione, il cui ruolo precipuo è quello di promuovere l'interesse generale dell'Unione e vigilare sull'applicazione dei Trattati. Ad ogni modo, è lo stesso Trattato MES ad esigerne la coerenza, ergendo la legislazione europea a parametro di legittimità di quell'atto attraverso un esplicito richiamo, per cui anche in un caso simile la Corte si troverebbe di fronte ad una questione applicativa del Trattato MES. R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013, 20 gennaio 2014, 9: «Tuttavia, qualora dovessero sorgere problemi che coinvolgono ad un tempo l'interpretazione del Trattato MES ed il rispetto del Trattato di Lisbona, sarebbe opportuno che la Corte di giustizia non si sottraesse al compito di risolvere simili controversie “di confine”, e di leggere più chiaramente la complessa trama dei rapporti tra i due livelli normativi». Il problema della giustiziabilità degli atti del MES in riferimento alla loro compatibilità con il diritto dell'Unione è stato concretamente affrontato dalla Corte di giustizia, che, nella cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, si è pronunciata su tre impugnazioni proposte dalla *Ledra Advertising Ltd.* e da altri cittadini ciprioti avverso le ordinanze rese il 10 novembre 2014 nelle cause T-289/13, T-291/13, T-293/13, con le quali il Tribunale dichiarava in parte irricevibili e in parte manifestamente infondati i ricorsi con cui i ricorrenti chiedevano, in primo luogo, l'annullamento dei punti da 1.23 a 1.27 del protocollo d'intesa stipulato il 26 aprile 2013 tra la Repubblica di Cipro e il MES, in secondo luogo, la condanna dell'Unione al risarcimento del danno per violazione dell'obbligo di monitoraggio posto in capo alla Commissione dall'art. 13, par. 3, Trattato MES, e, infine, un provvedimento provvisorio per salvaguardare la loro posizione senza pregiudicare il sostegno alla stabilità. Sulla base dei punti controversi del protocollo d'intesa, aventi ad oggetto la ristrutturazione e la risoluzione della *Cyprus Popular Bank* e della *Bank of Cyprus*, sono state adottate misure legislative e regolamentari a livello nazionale che hanno prodotto una riduzione dei depositi. Ad avviso dei ricorrenti, la Commissione e la BCE avrebbero avuto un ruolo decisionale determinante nella definizione del contenuto del protocollo d'intesa, tale per cui sussisterebbe un nesso causale tra il danno finanziario subito e i punti controversi di tale atto; in altri termini, la Repubblica di Cipro sarebbe stata sostanzialmente costretta a porre in essere i decreti relativi alla ricapitalizzazione della *Bank of Cyprus* e alla risoluzione della *Cyprus Popular Bank* in attuazione del *memorandum* negoziato con le istituzioni europee. Inoltre, la

valutazione nel merito sulla decisione del Consiglio dei governatori di concedere una misura di sostegno, in quanto frutto di una valutazione libera di natura politica compiuta da tale organo. Per quanto il MES sia funzionale al perseguimento di un obiettivo fondamentale dell'Unione, ovvero la salvaguardia della stabilità della zona euro, esso rappresenta un pilastro fondamentalmente autonomo, come dimostrano anche gli scarsi riferimenti al diritto dall'Unione e l'assenza di clausole di interpretazione conforme, di subordinazione o di incorporazione. Pertanto, un possibile assorbimento della materia dell'assistenza finanziaria – così come delineata dal Trattato MES – entro l'ordinamento dell'Unione è senz'altro meno immediata rispetto all'omologo *Fiscal Compact*.

Commissione, firmando il protocollo d'intesa, avrebbe violato l'obbligo di monitorare la piena conformità di quest'ultimo con il diritto dell'Unione, dacché i punti controversi sarebbero in contrasto con l'art. 17, c. 1, della Carta dei diritti fondamentali e con l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il Tribunale ha concluso per l'irricevibilità e la manifesta infondatezza della domanda di risarcimento del danno ai sensi dell'art. 340 TFUE, innanzitutto per la non imputabilità del protocollo d'intesa alle istituzioni dell'Unione, e poi per la non dimostrata causalità tra il danno e l'inerzia contestata alla Commissione; relativamente alla domanda di annullamento dei punti controversi, il Tribunale si è invece riconosciuto incompetente a pronunciarsi sulla legittimità del protocollo d'intesa, essendo questo un atto non emanato da un'istituzione, organo od organismo dell'Unione. Investita di tali questioni, la Corte di giustizia, in diritto, ha parzialmente accolto le ragioni dei ricorrenti, riconoscendo che il Tribunale, nel dichiararsi non competente ad esaminare il ricorso per risarcimento danni sulla mera constatazione della non imputabilità formale del *memorandum* d'intesa alla Commissione e alla BCE, è incorso in un errore di diritto. Se è vero infatti che l'estraneità di tale atto all'ordinamento dell'Unione è sufficiente ad incidere sulle condizioni di ricevibilità di un ricorso di annullamento secondo l'art. 263 TFUE, ciò non impedisce affatto che alle istituzioni europee – nei cui confronti le disposizioni della Carta si applicano anche al di fuori della cornice giuridica dell'Unione – possano essere contestati eventuali comportamenti illegittimi anche quando agiscono nel contesto del MES. La Corte ha così accolto le impugnazioni e annullato le ordinanze del Tribunale, concludendo però nel merito per la piena liceità dell'operato della Commissione, e, quindi, per l'insussistenza di responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Si legge infatti nella sentenza che il diritto di proprietà, non essendo una prerogativa assoluta, può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione, come ad esempio la stabilità del sistema bancario e dell'Eurozona nel suo complesso, così che, nel caso di specie, i punti controversi del protocollo d'intesa non possono ritenersi una sproporzionata e inammissibile menomazione del diritto di proprietà dei ricorrenti. A ben vedere, sebbene tale pronuncia rappresenti un timido passo avanti in tema di tutela dei diritti fondamentali nel sistema MES, essa nella sostanza non si discosta dalla sentenza *Pringle*: la Corte ribadisce infatti che la Carta non si applica agli Stati membri quando questi agiscono al di fuori del quadro dell'Unione, così che entro tale sistema la tutela può riguardare solamente le condizioni del protocollo d'intesa, unico atto alla cui definizione partecipano le istituzioni europee. Inoltre, non potendo la Corte annullare atti posti in essere al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, la tutela può essere solo risarcitoria, subordinata pertanto all'accertamento di un comportamento illecito posto in essere da un'istituzione, condizione questa assai ardua da dimostrare, dal momento che la stabilità del sistema bancario dell'Eurozona viene assunto dalla Corte quale obiettivo di interesse generale perseguito dall'Unione idoneo a restringere un diritto fondamentale. Sulla sentenza, S. VEZZANI, *Sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione Europea per violazione della Carta dei diritti fondamentali: riflessioni in margine alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Ledra Advertising*, in *Riv. dir. internaz.*, 1, 2017, 154 ss.; A. HINAREJOS, *Bailouts, Borrowed Institutions, and Judicial Review: Ledra Advertising*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 25 settembre 2016; P. DERMINE, *The End of Impunity? The Legal Duties of "Borrowed" EU Institutions under the European Stability Mechanism Framework: ECJ 20 September 2016, Case C-8/15 to C-10/15, Ledra Advertising et al. v European Commission and European Central Bank*, in *EuConst.*, 13, 2017, 369 ss.; C. VENANZONI, *Bail-in o bail-out: a proposito della controversa responsabilità extracontrattuale delle istituzioni europee per danni ai privati nell'ambito di un dispositivo di stabilità MES. Nota di commento a Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 settembre 2016, cause riunite C-8/15 e C-10/15*, in *Orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di responsabilità civile*, a cura di G. Alpa e G. Conte, Torino, Giappichelli, 2018, 319 ss. Con un'ottica più ampia sulla tematica dei diritti fondamentali e austerità finanziaria A. MIGLIO, *Borrowed Institutions and Fundamental rights in Times of Austerity*, in <http://www.euvissions.eu>, 24 ottobre 2016.

Le uniche due vie percorribili sembrano essere la revisione dei Trattati o, presumibilmente, il ricorso alla clausola di flessibilità, come era del resto già stato paventato in dottrina e nelle sedi istituzionali a suo tempo.

La necessità di integrare le soluzioni intergovernative approntate negli anni della crisi è stata riaffermata e rilanciata nel 2015 in una relazione congiunta dei cinque presidenti¹⁰⁷, nella quale sono state individuate le sfide da affrontare per un completamento effettivo dell'UEM entro il 2025. Sulla base della visione in essa delineata, così come ribadita in due documenti di riflessione¹⁰⁸, sulla scia del Libro bianco sul futuro dell'Europa¹⁰⁹, il 6 dicembre 2017 la Commissione ha presentato un pacchetto di iniziative, tra cui figurano due importanti proposte legislative volte ad incardinare i due Trattati paralleli entro l'ordinamento dell'Unione, tentando in questo modo di superare una volta per tutte le criticità insite nell'approccio finora seguito.

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

Nell'ambito di questo ambizioso pacchetto, la Commissione propone di trasformare il MES in Fondo monetario europeo (FME)¹¹⁰, un organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica. La veste formale di tale iniziativa è quella del regolamento¹¹¹, da adottare sulla base dell'art. 352 TFUE, che, nel pieno della crisi, era già stato indicato come il fondamento giuridico ideale per istituire un meccanismo di assistenza finanziaria permanente entro il quadro istituzionale europeo. Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione, ripercorrendo le varie tappe che hanno portato all'adozione del MES, evidenzia i principali aspetti problematici derivanti dall'approccio intergovernativo seguito, cui l'incorporazione dovrebbe porre rimedio. In particolare, la frammentarietà della *governance* economica, causata dalla coesistenza di istituzioni sovranazionali e intergovernative, nonché la moltiplicazione degli strumenti e la sofisticazione delle norme, hanno avuto ripercussioni in tema di responsabilità democratica, trasparenza politica, tutela

¹⁰⁷ "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 giugno 2015, 20.

¹⁰⁸ "Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria", COM (2017) 291, 31 maggio 2017 e "Documento di riflessione sul futuro delle finanze pubbliche dell'UE", COM (2017) 358, 28 giugno 2017.

¹⁰⁹ COM (2017) 2025, 1° marzo 2017.

¹¹⁰ La proposta di istituire un Fondo monetario europeo fu avanzata già nel 2010 dall'allora ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble nel corso del Consiglio ECOFIN del 9 maggio 2010, che però fu presto accantonata. Si veda anche D. GROS e T. MAYER, *How to Deal with Sovereign Default in Europe: Create the European Monetary Fund Now!* In *CEPS Policy Brief*, n. 202, febbraio 2010. Più recentemente, anche il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla capacità di bilancio della zona euro, del 16 febbraio 2017, si è espresso a favore di una trasformazione del MES in un Fondo monetario europeo dotato di un'adeguata capacità di erogare e contrarre prestiti e di un mandato chiaramente definito.

¹¹¹ Proposta di regolamento del Consiglio del 6 dicembre 2017 sull'istituzione del Fondo monetario europeo, COM (2017) 827 definitivo.

giurisdizionale e rispetto dei diritti fondamentali¹¹²; l'istituzione dell'FME, semplificando il sistema e rafforzando l'efficienza della *governance* e del processo decisionale, si propone così di rilanciare il metodo dell'Unione, e, con esso, la responsabilità politica, il controllo democratico e giurisdizionale delle decisioni entro l'UEM¹¹³.

Da un punto di vista istituzionale, le novità più importanti di questa proposta sono rappresentate, per un verso, dall'attribuzione di un incisivo ruolo al Consiglio nel processo decisionale del nascente organismo, e, per l'altro, dall'ampio coinvolgimento del Parlamento europeo in termini di *accountability*. Procedendo con ordine, il Consiglio diviene protagonista di un'inedita procedura di approvazione che ha ad oggetto tutte le decisioni del Consiglio dei governatori e del Consiglio di amministrazione che comportano un considerevole grado di discrezionalità politica¹¹⁴. A norma dell'art. 3 della proposta di regolamento, infatti, nelle fattispecie tassativamente indicate¹¹⁵, le decisioni adottate dagli organi dell'FME¹¹⁶ devono essere necessariamente approvate dal Consiglio affinché possano entrare in vigore¹¹⁷. Analogamente, nei casi in cui si ricorre alla procedura d'urgenza, la decisione adottata dal Consiglio dei governatori o dal Consiglio di amministrazione viene trasmessa al Consiglio – unitamente alla motivazione su cui si basa – subito dopo la sua adozione, per essere discussa entro ventiquattro ore dalla sua trasmissione e quindi approvata o respinta da quest'ultimo¹¹⁸. A ben vedere, il Consiglio diviene titolare di un vero e proprio potere di ratifica che si estende pressoché alla globalità delle decisioni che attualmente sono prese in totale discrezionalità dagli organi del MES. Relativamente alla procedura di approvazione, il Consiglio delibera secondo la regola della maggioranza qualificata¹¹⁹, senza la partecipazione degli Stati

¹¹² Cfr. relazione alla proposta di regolamento del Consiglio, 3 ss.

¹¹³ *Ibidem*, ivi.

¹¹⁴ Cfr. considerando n. 34, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

¹¹⁵ In sintesi, il Consiglio dei governatori è tenuto a trasmettere al Consiglio tutte le decisioni interenti a: 1) richiami e aumenti di capitale; 2) modelli di contribuzione; 3) concessione del sostegno alla stabilità finanziaria; 4) concessione di assistenza finanziaria precauzionale; 4) ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie e degli enti creditizi; 5) acquisto dei titoli emessi sul mercato primario e operazioni sui mercati secondari; 6) linee di credito per il Comitato di risoluzione unico. Specularmente, il Consiglio di amministrazione deve trasmettere al Consiglio le decisioni con cui richiede il conferimento del capitale autorizzato non ancora versato, nonché le direttive inerenti alle modalità di applicazione dell'assistenza finanziaria precauzionale e di quella finalizzata alla ricapitalizzazione di istituzioni finanziarie e di enti creditizi, nonché del meccanismo di sostegno nel mercato primario e secondario. Il potere di approvazione del Consiglio si estende praticamente alla globalità delle attività attualmente esercitate dal MES.

¹¹⁶ A differenza di quanto accadeva nel MES, la proposta di regolamento pone in capo al Consiglio dei governatori e al Consiglio di amministrazione l'obbligo di motivazione per le decisioni da essi adottate.

¹¹⁷ Il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione devono trasmettere al Consiglio le decisioni da essi adottati unitamente alle motivazioni su cui sono basate.

¹¹⁸ A norma dell'art. 3, par. 2, della proposta di regolamento, il Consiglio, qualora ritenga di opporsi ad una decisione presa nell'ambito della procedura d'urgenza, può adottare una decisione diversa sulla questione oppure rinviarla al Consiglio dei governatori affinché prenda una nuova decisione, che, conformemente a quanto previsto dal paragrafo successivo, deve rispettare le motivazioni addotte dal Consiglio. Anche quest'ultimo è soggetto all'obbligo di motivazione qualora non approvi una decisione dell'FME oppure si opponga a quest'ultima nell'ambito della procedura d'urgenza.

¹¹⁹ A ben vedere, la proposta di regolamento sul punto non è chiarissima, perché le modalità di deliberazione del Consiglio non sono mai trattate esplicitamente. L'unica disposizione che vi accenna è rinvenibile all'art. 4, par. 4 – che chiude per l'appunto la disciplina della procedura di approvazione degli atti dell'FME – limitandosi ad affermare in

membri che non sono parte dell'Eurozona¹²⁰. Per quanto riguarda il secondo aspetto, la proposta di regolamento sancisce la responsabilità dell'FME nell'esercizio delle sue funzioni di fronte al Parlamento europeo e al Consiglio, ai quali deve trasmettere una relazione annuale sullo svolgimento dei suoi compiti, insieme ai conti e al rendiconto finanziario¹²¹. Inoltre, il direttore generale dell'FME può essere ascoltato dalle commissioni competenti di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo¹²², che può altresì presentare interrogazioni alle quali l'FME risponde per iscritto o anche oralmente. Nel sancire l'ulteriore responsabilità dell'organismo nei confronti dei parlamenti nazionali degli Stati dell'Eurozona¹²³, la proposta stabilisce altresì che la relazione annuale debba essere inviata anche a questi ultimi, i quali possono presentare le loro osservazioni a riguardo, porre interrogazioni o anche invitare il direttore generale a partecipare ad uno scambio di opinioni relativamente all'attuazione del sostegno alla stabilità finanziaria.

La modalità di istituzione dell'FME prefigurata dalla proposta si basa sull'incorporazione del MES entro l'ordinamento dell'Unione attraverso un'effettiva trasformazione di quest'ultimo da istituzione finanziaria internazionale ad organismo di diritto pubblico europeo¹²⁴; l'FME non ambisce ad essere una struttura costituita *ex novo*, bensì il successore a tutti gli effetti del MES, al quale subentra nella posizione giuridica, del quale assume tutti i diritti e gli obblighi¹²⁵, e di cui mantiene la struttura finanziaria ed istituzionale. Tutto ciò dovrebbe avvenire attraverso la confluenza delle disposizioni del Trattato MES nello statuto dell'FME, che, come si evince dalla bozza allegata alla proposta di regolamento, rispecchia largamente il testo originale del Trattato, di

maniera generica che «per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, del TFUE». Non essendovi altre disposizioni relative alle modalità di deliberazione, è da ritenere che questa sia estesa alla totalità delle decisioni prese dal Consiglio.

¹²⁰ Cfr. considerando n. 35, proposta di regolamento del Consiglio, cit. Inoltre, nella relazione si legge che «sebbene una misura basata sull'articolo 352 del TFUE sia adottata all'unanimità in sede di Consiglio (UE28), l'applicazione di tale misura può essere limitata a un sottoinsieme di Stati membri laddove tale limitazione si basa su ragioni obiettive. Il fatto che il MES intervenga soltanto per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro giustifica che la sua composizione sia limitata agli Stati membri della zona euro. Di conseguenza, l'FME proposto potrebbe funzionare analogamente a come funziona attualmente il MES, concedendo sostegno soltanto agli Stati membri della zona euro e con una struttura di *governance* interna composta da questi stessi Stati membri».

¹²¹ L'art. 5, par. 2, della proposta di regolamento prevede che detta relazione sia trasmessa anche alla Commissione.

¹²² All'art. 5, par 5, della proposta di regolamento, è inoltre previsto che, su richiesta, il direttore generale procede a discussioni orali riservate a porte chiuse con il presidente e i vicepresidenti delle competenti commissioni del Parlamento europeo. La definizione delle modalità di organizzazione di queste discussioni è rimandata ad un successivo accordo concluso tra Parlamento europeo ed FME.

¹²³ Cfr. art. 6 della proposta di regolamento.

¹²⁴ Ciò ovviamente comporta la conclusione di un accordo intergovernativo con il quale gli Stati membri della zona euro convengono di trasferire i fondi dal MES all'FME. Questa necessità risulta anche dal considerando n. 21 della proposta di regolamento, in cui si legge che il Consiglio dei governatori, in quanto organo decisionale del MES rappresentativo delle Parti contraenti, dovrebbe acconsentire preventivamente alla successione giuridica e al trasferimento del capitale sottoscritto. La successione dovrebbe essere completata alla data dell'eventuale entrata in vigore del regolamento o alla data del consenso del MES, qualora sia posteriore.

¹²⁵ Art. 1, par. 1, proposta di regolamento del Consiglio. Ovviamente, per motivi giuridici, viene meno l'attuale *status* di privilegi e immunità previsto nel Trattato MES, in quanto incompatibile con un organismo dell'Unione. All'FME si applica il regime stabilito nel Protocollo (n. 7).

cui ripropone tali e quali buona parte degli articoli¹²⁶. Di conseguenza, la *governance* rimane inalterata entro lo statuto del nuovo organismo, il cui funzionamento continua ad essere affidato agli stessi organi e regolato dalle medesime procedure decisionali del MES, compreso il controverso meccanismo di voto previsto per il Consiglio dei governatori, per cui il diritto di ciascun membro è commisurato al peso della propria partecipazione finanziaria al capitale sottoscritto. Oltre alle innovazioni esaminate in merito al ruolo conferito alle istituzioni europee nell'attività complessiva del nuovo organismo e al coinvolgimento dei parlamenti nazionali, il regolamento propone alcune modifiche, che, pur riconfermando ampiamente l'assetto fondamentale del MES, mirano, per un verso, ad implementare il funzionamento e a migliorare il processo decisionale del nascente FME, e, per l'altro, ad armonizzare la disciplina con il quadro giuridico dell'Unione alla luce delle implicazioni che l'attività da esso esercitata ha in tema di tutela giurisdizionale effettiva, diritti fondamentali e controllo democratico delle decisioni. Procedendo con ordine, vengono notevolmente ampliati i casi di votazione a maggioranza qualificata rafforzata – che diviene la regola generale – mentre il voto all'unanimità viene circoscritto alle sole decisioni che hanno un impatto finanziario diretto sugli Stati membri¹²⁷; in questo modo, laddove nel sistema MES tutte le decisioni concernenti la concessione di assistenza finanziaria necessitano del “comune accordo” del Consiglio dei governatori, nel quadro dell'FME è sufficiente il raggiungimento di una maggioranza dell'85%. In aggiunta alle funzioni tipiche ereditate dal MES, al nuovo organismo dovrebbe essere attribuito l'ulteriore ruolo di sostegno per il Comitato di risoluzione unico¹²⁸ – per i compiti che quest'ultimo svolge nei confronti degli enti creditizi dell'Unione bancaria¹²⁹ – mediante linee di credito o garanzie, nonché il compito di negoziare e firmare – in collaborazione con la Commissione – il protocollo d'intesa che accompagna il dispositivo di assistenza finanziaria. Nel riconfermare la piena coerenza delle condizioni cui è subordinata l'assistenza alle misure di coordinamento delle politiche economiche, si aggiunge che la negoziazione, l'attuazione e il monitoraggio del protocollo d'intesa devono ispirarsi ad una «valutazione d'impatto sociale»¹³⁰, la quale ultima può altresì essere oggetto di discussione tra il direttore generale e il presidente o i vicepresidenti delle competenti commissioni del Parlamento europeo¹³¹. Nello statuto è inoltre inserito un esplicito riferimento all'art. 152 TFUE e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹³², «per confermare che, nel fornire sostegno alla stabilità finanziaria dei membri

¹²⁶ Cfr. relazione alla proposta di regolamento del Consiglio, cit., 8 ss.

¹²⁷ Per le decisioni relative alla capacità di prestito dell'FME, degli aumenti di capitale e dei richiami di capitali non necessari con urgenza.

¹²⁸ Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

¹²⁹ Cfr. considerando n. 53, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

¹³⁰ Cfr. considerando n. 26, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

¹³¹ Cfr. art. 5, par. 5, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

¹³² Si tratta di un netto passo avanti rispetto al MES, nei cui confronti la Carta non è attualmente applicabile, come ha confermato la stessa Corte di giustizia nella causa *Pringle* nei punti 178-182: il giudice del rinvio, nel rilevare che l'istituzione del MES all'infuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione avrebbe avuto l'effetto di sottrarlo dal campo di applicazione della Carta, chiedeva se ciò pregiudicasse il principio di tutela giurisdizionale effettiva da essa sancito.

dell’FME, il regolamento non pregiudica il diritto di contrattazione collettiva e di azione collettiva»¹³³.

Dal quadro complessivo emerge pertanto un netto rilancio del metodo dell’Unione e uno speculare ridimensionamento di quello intergovernativo: il fatto che tutte le decisioni politiche prese dall’FME abbisognino dell’approvazione a maggioranza qualificata del Consiglio, affinché possano dispiegare i propri effetti, implica una sorveglianza sovranazionale effettiva sulle misure di assistenza finanziaria che, non più limitata alla sola verifica di conformità del protocollo d’intesa alle misure di coordinamento delle politiche economiche, si spinge fino alla valutazione del contenuto di quelle scelte che nell’attuale sistema MES sono discrezionalmente prese dal Consiglio dei governatori. L’imputabilità delle decisioni dell’FME al Consiglio, che le approva con un proprio atto¹³⁴, comporta altresì una piena giustiziabilità delle decisioni oltre i meri vizi formali; allo stesso tempo, l’esplicito riconoscimento di una dimensione sociale cui la politica di condizionalità deve tenere conto, aprirebbe la strada ad un sindacato della Corte di giustizia esteso al merito delle decisioni che possa tenere conto di quegli interessi – pure solennemente proclamati nei Trattati istitutivi – spesso configgenti con le ragioni di disciplina fiscale e finanziaria che informano in via pressoché esclusiva la condizionalità delle misure di sostegno. Inoltre, il riconoscimento della responsabilità dell’FME di fronte al Parlamento europeo, sebbene si sostanzi in obblighi di comunicazione senza che quest’ultimo possa concretamente esercitare poteri sull’organizzazione¹³⁵, sul funzionamento o sul processo decisionale dell’organismo, contribuisce senz’altro ad accrescere la trasparenza delle attività di quest’ultimo. Il salto di qualità rispetto al MES è indubbiamente notevole, tuttavia, per quanto mitigato dal ruolo delle istituzioni europee, l’elemento intergovernativo continua ad avere ampio spazio: la *governance* dell’FME, analogamente a quanto accade nel MES, rimane limpida espressione degli esecutivi nazionali degli Stati membri dell’Eurozona, i quali, per il tramite dei rispettivi ministri dell’economia e delle finanze, controllano

La Corte, partendo dal presupposto che le disposizioni della Carta, oltre ad applicarsi agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione, non estendono l’ambito di applicazione del diritto europeo né le competenze sovranazionali – ed essendo il MES un accordo internazionale estraneo all’ordinamento europeo che istituisce un meccanismo di finanziamento nell’ambito del quale i Trattati istitutivi non attribuiscono alcuna competenza specifica all’Unione – concludeva che il principio generale di tutela giurisdizionale eccessiva non ostasse alla conclusione tra gli Stati membri dell’Eurozona di un accordo come il MES. Con una discutibile interpretazione la Corte ha così sottratto il MES dall’applicazione della Carta, e, di conseguenza, gli atti da esso emanati.

¹³³ Cfr. relazione alla proposta di regolamento del Consiglio, cit., 16.

¹³⁴ L’approvazione da parte del Consiglio di quelle scelte adottate dagli organi dell’FME che comportano ampia discrezionalità politica si rende necessaria, oltre che per motivi giuridici, per garantire la conformità della disciplina con la “dottrina Meroni”, esplicitamente richiamata nella relazione alla proposta di regolamento. La Corte di giustizia, nel fissare i principi e le condizioni secondo cui le istituzioni possono legittimamente delegare compiti, ha stabilito che la delega non può comportare il trasferimento di ampi poteri discrezionali, e, dunque, di responsabilità, dal delegante al delegato, se ciò non è previsto dai Trattati. Si vedano Corte giust., sent. 13 giugno 1958, causa 9/56 e Corte giust., sent. 13 giugno 1958, causa 10/56.

¹³⁵ L’art. 7 della bozza dello statuto dell’FME allegato alla proposta riconosce a favore del Parlamento europeo un ruolo consultivo nell’ambito del processo di nomina del Direttore generale.

il Consiglio dei governatori¹³⁶. Inoltre, mentre la riconferma del voto ponderato continua a sancire giuridicamente il diverso peso politico dei singoli Stati membri, la generalizzazione della regola della maggioranza qualificata rafforzata – benché apprezzabilmente rivolta a rendere più efficiente l’azione dell’FME rispetto a quella del MES – finisce per consacrare quella logica direttoriale per cui i Paesi che detengono più del 15% del capitale¹³⁷ possono esercitare singolarmente un sostanziale potere di veto su tutte le decisioni concernenti la concessione di misure di sostegno, riconfermandosi di fatto come i veri guardiani della stabilità finanziaria nell’Eurozona.

Per quanto riguarda le questioni giuridiche sottese alla proposta, qualche osservazione va innanzitutto svolta sulla clausola di flessibilità. La Commissione argomenta il ricorso all’art. 352 TFUE sulla base del fatto che, in primo luogo, i Trattati istitutivi, nella parte relativa alla politica economica e monetaria, non sanciscono le competenze di cui l’Unione ha bisogno per istituire un organismo incaricato di fornire sostegno finanziario agli Stati in difficoltà, e che, in secondo luogo, l’obiettivo di assicurare la stabilità finanziaria della zona euro risulta sia da elementi fattuali che dallo stesso art. 136, par. 3, TFUE. In questo modo, risulterebbero soddisfatte tutte le condizioni richieste affinché il Consiglio possa adottare all’unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, le misure necessarie allo scopo¹³⁸. Secondo una ricostruzione offerta in passato dalla Corte di giustizia¹³⁹, l’attuale art. 352 TFUE «è diretto a supplire all’assenza di poteri di azione attribuiti espressamente o implicitamente alle istituzioni comunitarie da specifiche disposizioni del Trattato, quando poteri di tal genere dovessero apparire non di meno necessari affinché la Comunità possa svolgere i propri compiti ai fini della realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato»¹⁴⁰, e che, «costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell’ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità»¹⁴¹; la clausola di flessibilità – conclude la Corte – «non può essere in ogni caso utilizzata quale base per l’adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del Trattato che sfugga alla procedura all’uopo prevista nel Trattato medesimo»¹⁴². Ciò posto, la Corte di giustizia, nella sentenza *Pringle*, ha affermato che la competenza ad istituire uno strumento come il MES spetta agli Stati membri, poiché il ruolo dell’Unione nell’ambito delle politiche economiche è limitato all’adozione di misure di coordinamento¹⁴³, categoria dentro la

¹³⁶ Si ripropone in questo modo quella sovrapposizione organica tra Consiglio dei governatori ed Eurogruppo tipica del MES.

¹³⁷ Secondo l’attuale modello di contribuzione, gli Stati membri il cui voto è sufficiente a bloccare l’adozione di una decisione sono Germania, Francia e Italia, che detengono rispettivamente il 26,9619%, 20,2471% e 17,7917% del capitale.

¹³⁸ Cfr. relazione alla proposta di regolamento, 12, cit.

¹³⁹ Corte giust., parere 2/94, 28 marzo 1996.

¹⁴⁰ *Ibidem*, punto 29.

¹⁴¹ *Ibidem*, punto 30.

¹⁴² *Ibidem*, *ivi*.

¹⁴³ Sentenza *Pringle*, punto 64.

quale non può essere ricompreso il MES, in quanto meccanismo di finanziamento¹⁴⁴. Allo stesso tempo, si consideri che, sebbene la Corte si sia espressa favorevolmente sull'art. 352 TFUE quale legittima base giuridica per l'istituzione di un meccanismo di finanziamento¹⁴⁵ e abbia concluso che il mantenimento della stabilità dell'Eurozona fosse un obiettivo senz'altro presente nel diritto primario anche prima della modifica dell'art. 136 TFUE, il terzo paragrafo aggiunto a quest'ultimo ha esplicitamente sancito in capo agli Stati membri la competenza ad istituire un meccanismo di assistenza finanziaria permanente. Ora, sulla base di tale articolo, gli Stati membri dell'Eurozona hanno istituito il MES, che, seppur regolato dal diritto internazionale pattizio, fornisce, sin dal 2012, sostegno finanziario agli Stati membri in difficoltà al fine di perseguire in via permanente un obiettivo fondamentale dell'Unione. Alla luce di questa ricostruzione, è lecito chiedersi, in primo luogo, se l'istituzione dell'FME sia effettivamente necessaria, dal momento che l'obiettivo di salvaguardare la stabilità dell'Eurozona è già perseguito da un meccanismo esistente¹⁴⁶, e se, in secondo luogo, l'art. 136, par. 3, TFUE, aprendo la strada ad un'interpretazione restrittiva sul ruolo delle istituzioni europee nell'ambito dell'assistenza finanziaria¹⁴⁷, possa costituire un ostacolo al ricorso della clausola di flessibilità, in quanto questo potrebbe determinare un ampliamento della sfera dei poteri dell'Unione¹⁴⁸. Peraltro, proprio con riferimento a quest'ultimo articolo, si pone un ulteriore problema in parte connesso a tale questione: mentre secondo la proposta di regolamento l'FME dovrebbe fornire assistenza «ove ciò sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri»¹⁴⁹, l'art. 136, par. 3, TFUE circoscrive l'attivazione del meccanismo di stabilità alla sola ipotesi in cui ciò sia indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, omettendo qualsiasi riferimento a quella dei singoli Stati che la compongono. In questo modo si ripropone la stessa aporia già riscontrabile tra il diritto primario e gli artt. 3 e 12, par. 1, Trattato MES, i quali, con formulazione simile a quella ripresa dalla bozza di statuto dell'FME, consentono la concessione di misure di sostegno

¹⁴⁴ Sentenza *Pringle*, punto 110.

¹⁴⁵ Sentenza *Pringle*, punto 67. La Corte si limita ad attestare il dato di fatto per cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza sulla base di tale articolo, che, in ogni caso, non impone alle istituzioni alcun obbligo di agire.

¹⁴⁶ Cfr. M. IOANNIDIS, *Towards a European Monetary Fund: Comments on the Commission's Proposal*, in <http://eulawanalysis.blogspot.it>, 31 gennaio 2018.

¹⁴⁷ Il rischio di una riduzione delle competenze delle istituzioni dell'Unione nel settore della politica economica e monetaria insito in una formulazione siffatta è ravvisato dallo stesso Parlamento europeo, che, all'allegato I della risoluzione P7_TA (2011) 0103 sul progetto di decisione del Consiglio europeo, propone un emendamento volto ad adottare un testo differente: «Su raccomandazione della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà decisa sulla base di una proposta della Commissione e sarà soggetta a rigorosi criteri di condizionalità conformemente ai principi e agli obiettivi dell'Unione, quali sanciti nel trattato sull'Unione europea e nel presente trattato. I principi e le regole generali per la condizionalità dell'assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo e per il controllo della stessa sono stabiliti in un regolamento adottato secondo la procedura legislativa ordinaria».

¹⁴⁸ Questi rilievi potrebbero essere superati dal fatto che l'istituzione dell'FME entro l'ordinamento dell'Unione permetterebbe di perseguire questo obiettivo in maniera più efficiente, poiché l'incorporazione del MES entro l'ordinamento dell'Unione consentirebbe di tutelare quei principi cardine dello Stato di diritto, quali la responsabilità democratica e la piena giustiziabilità delle decisioni, che non trovano adeguata tutela entro il sistema MES.

¹⁴⁹ Considerando n. 14, proposta di regolamento del Consiglio, cit.

qualora ciò sia «indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri»¹⁵⁰. Orbene, la diversa formulazione non può considerarsi meramente formale, poiché l'ulteriore riferimento alla stabilità finanziaria degli Stati membri allarga materialmente la previsione dell'art. 136, par. 3, TFUE. In questo modo sembra prefigurarsi un contrasto tra la normativa derivata e quella primaria, con la prima che consente l'attivazione di misure di sostegno nel caso in cui sia necessario per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme o dei suoi Stati membri, e con la seconda che invece circoscrive l'assistenza finanziaria all'indispensabilità di salvaguardare la sola stabilità dell'Eurozona nel suo complesso.

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

L'altra proposta legislativa inclusa nel pacchetto presentato dalla Commissione¹⁵¹ mira invece a dare seguito effettivo alla clausola di incorporazione delineata all'art. 16 TSCG, la quale, come osservato, sancisce l'impegno delle Parti contraenti ad integrare il contenuto del Trattato al più tardi entro cinque anni dalla sua entrata in vigore¹⁵². La veste formale scelta per dare corpo a questa proposta è quella della direttiva¹⁵³, mentre la sua base giuridica viene individuata nell'art. 126, par. 14, c. 2, TFUE, per cui il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, può adottare disposizioni sostitutive del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi¹⁵⁴. Si è già osservato come le disposizioni del *Fiscal Compact*, stante il loro contenuto eterogeneo, sono integrabili entro l'ordinamento dell'Unione con modalità differenziate. Sul punto, la Commissione precisa che la proposta in esame intende incorporare il contenuto concentrato nella regola del pareggio di bilancio

¹⁵⁰ A ben vedere, le formulazioni sono tre: in primo luogo, come si è ampiamente osservato, l'art. 136, par. 3, TFUE menziona la sola stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso; gli artt. 3 e 12, par. 1, Trattato MES, si riferiscono alla stabilità della zona euro nel suo insieme e di quella dei suoi Stati membri; lo statuto dell'FME, consentendo la concessione di assistenza finanziaria qualora indispensabile a salvaguarda la stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso o dei suoi Stati membri, delinea, tra le tre, la fattispecie materialmente più ampia.

¹⁵¹ Le rimanenti due proposte di rilievo del pacchetto non hanno carattere legislativo: 1) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea – Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione, COM (2017) 822, che spiega come sviluppare nel quadro delle finanze pubbliche europee alcune funzioni di bilancio essenziali per l'Eurozona e per l'intera UEM; 2) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze, COM (2017) 823, illustrativa delle eventuali funzioni da attribuire a questa figura, che potrebbe fungere da vicepresidente della Commissione o da presidente dell'Eurogruppo.

¹⁵² Il termine ordinatorio previsto dalla clausola è spirato il 1° gennaio 2018.

¹⁵³ Proposta di direttiva del Consiglio del 6 dicembre 2012 che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri, COM (2012) 824.

¹⁵⁴ La base giuridica selezionata per l'adozione di questa direttiva è la stessa già utilizzata per altri atti di diritto derivato inerenti al PSC: regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997; direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011; regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011.

di cui all'art. 3 TSCG¹⁵⁵, precisando che le altre disposizioni dell'accordo, laddove non siano già state integrate, impongono o una modifica dei Trattati istitutivi, oppure non si prestano ad essere incorporate per altri motivi, tra cui il fatto di essere ripetitive di regole già vigenti entro la normativa eurounitaria¹⁵⁶.

La proposta in esame, nell'intento di rafforzare la responsabilità e l'orientamento di bilancio a medio termine, stabilisce che gli Stati membri devono dotarsi di un quadro vincolante di regole di bilancio numeriche e permanenti – specifiche per ciascuno di essi¹⁵⁷ – comprendente, in primo luogo, un obiettivo a medio termine – in termini di saldo strutturale¹⁵⁸ – volto a garantire che il rapporto debito/PIL non superi il valore di riferimento del 60% o vi si avvicini ad un ritmo soddisfacente¹⁵⁹, e, in secondo luogo, un percorso di crescita a medio termine della spesa pubblica – al netto delle misure discrezionali in materia di entrate e coerente con l'obiettivo a medio termine o con il calendario di convergenza verso lo stesso – da fissare nel momento in cui il nuovo governo si insedia affinché sia rispettato dai bilanci annuali¹⁶⁰ per tutta la durata della legislatura¹⁶¹. Nel caso in cui si rilevi una deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine o dal suo percorso di avvicinamento, è prevista l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione affinché la deviazione sia corretta in un periodo di tempo definito¹⁶², tenendo conto della natura e dell'entità della stessa¹⁶³. L'osservanza di tali prescrizioni deve essere affidata ad enti indipendenti¹⁶⁴ designati dagli Stati membri¹⁶⁵, cui spetta il compito di valutare pubblicamente l'adeguatezza¹⁶⁶ e il rispetto¹⁶⁷ del percorso di crescita della spesa pubblica e dell'obiettivo a medio termine, nonché il riscontro o la cessazione delle eventuali circostanze eccezionali che possono giustificare una deviazione temporanea da quest'ultimo¹⁶⁸. Agli stessi enti è inoltre attribuito il duplice compito di

¹⁵⁵ Cfr. relazione alla proposta di direttiva del Consiglio, 3.

¹⁵⁶ *Ibidem*, ivi.

¹⁵⁷ Art. 3, par. 1, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁵⁸ Il saldo delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

¹⁵⁹ Art. 3, par. 1, lett. a), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁶⁰ A norma dell'art. 3, par. 2, lett. a) della proposta, i bilanci annuali devono insomma garantire l'osservanza dell'obiettivo a medio termine specifico per il Paese, o la convergenza verso lo stesso, assicurando il rispetto del percorso della spesa pubblica.

¹⁶¹ Art. 3, par. 1, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁶² Nel caso in cui la deviazione dall'obiettivo di medio termine sia temporanea e dovuta da circostanze eccezionali il meccanismo di correzione non è attivato, purché siffatta deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio a medio termine.

¹⁶³ Art. 3, par. 2, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁶⁴ A norma dell'art. 7 della proposta, gli enti indipendenti, per essere tali, devono essere istituiti con un regime fondato su leggi, regolamento o norme amministrative nazionali vincolanti; non devono seguire le istruzioni delle autorità di bilancio dello Stato membro o di qualsiasi altro ente pubblico o privato; devono avere la capacità di comunicare pubblicamente in maniera tempestiva; devono essere composti da membri designati e nominati – sulla base di procedure trasparenti – in base alle loro esperienze in materie economiche; devono essere dotati di risorse proprie, stabili ed adeguate; devono avere ampio e tempestivo accesso alle informazioni.

¹⁶⁵ Art. 4, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁶⁶ Art. 4, lett. a), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁶⁷ Art. 4, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁶⁸ Art. 4, lett. c), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

invitare le autorità di bilancio ad attivare il meccanismo di correzione¹⁶⁹ e di effettuare valutazioni pubbliche volte ad accertare la coerenza delle misure previste con il meccanismo, verificando in particolare se le deviazioni dal percorso della spesa pubblica siano adeguatamente compensate¹⁷⁰, lo stato di avanzamento della correzione entro il periodo di tempo definito¹⁷¹ e l'avverarsi o il venir meno di eventuali circostanze eccezionali idonee a consentire uno scostamento temporaneo dal percorso di correzione¹⁷². Gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché le raccomandazioni formulate dagli enti indipendenti nell'ambito delle valutazioni di cui sopra siano effettivamente osservate dalle autorità di bilancio, le quali, nel caso ritengano di doversi da queste discostare, sono tenute a giustificare pubblicamente tale decisione¹⁷³. Con formulazione analoga al TSCG, gli Stati membri dovrebbero applicare le norme della direttiva «tramite disposizioni vincolanti e permanenti, di natura costituzionale o altrimenti garantite quanto al loro pieno rispetto e osservanza lungo tutto il processo nazionale di bilancio»¹⁷⁴.

La Commissione, nell'idea per cui un quadro consolidato e disciplinato dal solo diritto dell'Unione agevolerebbe un'evoluzione coerente e coordinata delle regole di bilancio nazionali ed europee all'interno di un più ampio processo di approfondimento dell'UEM¹⁷⁵, sostiene che con questa proposta si semplificherebbe il quadro giuridico – garantendo un più efficace controllo, sia a livello sovranazionale che nazionale, sull'applicazione e l'osservanza delle regole di bilancio – e si ridurrebbero i possibili rischi di duplicazione normativa e di azioni contrastanti resi possibili dalla coesistenza di accordi intergovernativi e meccanismi sovranazionali¹⁷⁶. Come ben noto, la regola del pareggio di bilancio è parte integrante dell'ordinamento europeo sin dall'entrata in vigore del PSC, che, già nella sua formulazione originaria, stabiliva che gli Stati membri dovessero mantenere una posizione di bilancio tendente al pareggio o positiva. Altrettanto noto è che il *Fiscal Compact* abbia riconfermato e reso tale disciplina più stringente, introducendo, in primo luogo, l'obbligo per le Parti contraenti di interiorizzare tale regola con norma preferibilmente costituzionale, in secondo luogo, l'obbligo di non superare un disavanzo strutturale massimo dello 0,5% per gli Stati membri il cui debito superi il tetto del 60% del PIL¹⁷⁷, e, in terzo luogo, l'ulteriore obbligo in capo alle Parti contraenti di istituire un meccanismo di correzione automaticamente attivabile in caso di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento allo stesso¹⁷⁸. A ben

¹⁶⁹ Art. 5, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁷⁰ Art. 5, lett. a), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁷¹ Art. 5, lett. b), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁷² Art. 5, lett. c), proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁷³ Art. 6, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁷⁴ Considerando n. 14, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁷⁵ Cfr., relazione alla proposta di direttiva del Consiglio, cit., 3.

¹⁷⁶ *Ibidem*, ivi.

¹⁷⁷ Laddove il PSC, così come modificato con il regolamento (UE), n. 1175/2011, stabilisce invece che gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese siano fissati entro un intervallo compreso tra il -1% e il pareggio o l'attivo di bilancio, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

¹⁷⁸ Al netto di questi tre aspetti innovativi, l'accordo ha dunque riconfermato una regola già presente entro l'ordinamento europeo con la disciplina del PSC, dalla quale il TSCG peraltro attinge nella definizione dei suoi contenuti.

vedere, la proposta in esame, che sembra una versione più stringente e dettagliata della precedente direttiva sui quadri di bilancio compresa nel *six-pack*¹⁷⁹, mira ad incorporare entro l'ordinamento dell'Unione – tramite disposizioni vincolanti e permanenti, anche di natura costituzionale – la regola del pareggio di bilancio di cui all'art. 3 TSCG nella parte relativa al meccanismo di correzione, e al corrispondente obbligo di attuare le misure necessarie a correggere le deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal relativo percorso di avvicinamento, senza estendersi alla prescrizione sul disavanzo strutturale massimo dello 0,5% e dell'1% per gli Stati membri il cui debito pubblico sia rispettivamente superiore e inferiore al 60% del PIL¹⁸⁰. Ciò posto, dal momento che gli Stati membri firmatari del *Fiscal Compact* hanno già dato seguito effettivo agli obblighi in esso prescritti¹⁸¹, la direttiva, qualora venisse adottata, vincolerebbe gli Stati membri a recepire regole che nella sostanza sono già parte dei rispettivi ordinamenti per via di un trattato stipulato a tale scopo, il quale, in quanto accordo intergovernativo fondato sul diritto internazionale pattizio, continuerebbe comunque a rimanere in vigore, e, quindi, a vincolare le Parti contraenti fino a quando queste non manifesteranno una volontà contraria. Peraltro, la direttiva non solo non può sostituire il Trattato per ovvi motivi, ma neppure sembra essere orientata verso un suo chiaro superamento, poiché si propone esplicitamente di “fare salve” alcune sue disposizioni che non dovrebbero essere pregiudicate dalla sua entrata in vigore, come l'impegno a sostenere le proposte e le raccomandazioni presentate dalla Commissione previsto dall'art. 7 TSCG¹⁸², oppure il quadro di riunioni interparlamentari del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali sulle politiche di bilancio e le altre questioni connesse all'applicazione del Trattato previsto dall'art. 13 TSCG¹⁸³.

Considerando tutto ciò, la proposta in esame, malgrado l'intento di semplificare il quadro normativo vigente, rischia piuttosto di complicarlo, poiché si verrebbe in tal modo a determinare un'ulteriore sovrapposizione di atti sovranazionali e intergovernativi: accanto alla disciplina del PSC e a quella del *Fiscal Compact* si affiancherebbe un nuovo atto di diritto derivato che ripropone un obbligo già contenuto in quest'ultimo, il quale, a sua volta, continua a vincolare gli Stati contraenti in riferimento alle disposizioni non ancora integrate nell'ordinamento europeo, incluse le regole numeriche sul disavanzo strutturale di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e d), TSCG non contemplate nella proposta¹⁸⁴. A ciò si aggiunga che la direttiva, applicandosi agli Stati membri

¹⁷⁹ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

¹⁸⁰ Evidentemente, «sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione», la Commissione non ha ritenuto opportuno assorbire entro l'ordinamento dell'Unione anche questo aspetto della regola del pareggio di bilancio. Inoltre, da un punto di vista formale, la direttiva non sembrerebbe essere la veste giuridica più idonea per introdurre una regola di questo tipo, che richiederebbe piuttosto un atto a portata generale e direttamente applicabile come un regolamento. Nell'ambito del PSC, infatti, la regola analoga del limite inferiore dell'1% di disavanzo strutturale per la fissazione dell'obiettivo di medio termine è stata introdotta con il regolamento (UE) n. 1175/2011.

¹⁸¹ Come richiesto dall'art. 8 TSCG, le disposizioni di diritto interno che ciascuna Parte contraente ha adottato in ottemperanza alla regola del pareggio di bilancio sono state peraltro dettagliatamente valutate dalla Commissione con la relazione C (2017) 1201 del 22 febbraio 2017.

¹⁸² Cfr. considerando n. 15 e n. 16, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁸³ Cfr. considerando n. 17, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁸⁴ Nella relazione presentata dalla Commissione sulle misure adottate dagli Stati membri in ottemperanza agli obblighi prescritti dal TSCG, si legge che: «as set out in Article 3(1) of the TSCG, the balance budget rule is respected

dell'Eurozona¹⁸⁵ e rimanendo aperta alla partecipazione su base volontaria di quelli che non ne sono parte¹⁸⁶, contribuirebbe altresì ad approfondire l'assetto a geometrie variabili dell'Unione, poiché in questo modo vi sarebbe un primo gruppo di Stati – composto da quelli parte dell'Eurozona e da quelli che decidono volontariamente di partecipare – vincolato alla direttiva e al TSCG per le parti non ancora incorporate, e, al contempo, un secondo gruppo vincolato al solo TSCG. Ad ogni modo, l'eventuale adozione di questa proposta sortirebbe l'effetto di “blindare” l'obbligo del pareggio di bilancio, poiché, una volta incorporata nell'ordinamento europeo, tale regola prevarrebbe sul diritto nazionale in forza del primato del diritto dell'Unione; lo Stato membro non potrebbe violare gli obblighi derivanti dalla direttiva pena l'apertura di una procedura d'infrazione.

A conclusione dell'analisi, qualche perplessità sorge in merito al considerando n. 13 della direttiva, per il quale gli Stati membri dovrebbero applicare le norme in essa contenute «tramite disposizioni vincolanti e permanenti, di natura costituzionale o altrimenti garantite lungo tutto il processo nazionale di bilancio». In particolare, oltre che con il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, tale disposizione stride tendenzialmente con i tratti tipici dello strumento della direttiva, che, come ben noto, garantisce una piena competenza degli Stati membri in merito alla forma e ai mezzi con cui raggiungere l'obbligo di risultato da essa posto. Ora, sebbene la prescrizione in esame non comporti un obbligo giuridico talmente puntuale da vincolare gli Stati membri a ricorrere ad una precisa fonte tipizzata a monte, è pur vero che va a restringere quella piena libertà riconosciuta dal diritto primario in capo agli stessi delimitando il campo di selezione

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

¹⁸⁵ Art. 1, par. 2, proposta di direttiva del Consiglio, cit.

¹⁸⁶ Secondo le previsioni dell'art. 4 gli Stati membri che non sono parte dell'Eurozona sono vincolati alla direttiva informando la Commissione di una loro decisione in tal senso, o, automaticamente, qualora adottino l'euro.

dei mezzi e delle forme, seppure non in una misura tale da compromettere la discrezionalità della scelta degli Stati membri..

6. Considerazioni conclusive

Nel complesso, le due proposte legislative presentate dalla Commissione, pur riconfermando in pieno l'impianto contenutistico delle misure anti-crisi, mirano a rilanciare il metodo dell'Unione ripristinando l'autosufficienza del diritto europeo nell'ambito delle politiche economiche, la cui disciplina normativa è attualmente "frantumata" tra la dimensione sovranazionale e quella internazionale. Tuttavia, mentre l'istituzione dell'FME segna indubbiamente un passo avanti in tal senso, poiché l'assorbimento della struttura finanziaria e istituzionale del MES entro la cornice giuridica europea comporterebbe una de-ibridazione pressoché completa della *governance* economica¹⁸⁷, l'incorporazione del Patto di bilancio secondo le modalità analizzate non risolve definitivamente la commistione tra atti riconducibili al diritto dell'Unione ed accordi intergovernativi ad esso esterni, dal momento che il TSCG, esplicitamente presupposto dalla stessa proposta di direttiva, continuerà a rimanere in vigore a prescindere dall'adozione di quest'ultima. Le due proposte, per quanto entrambe rispondenti ad una stessa logica, finirebbero insomma per produrre effetti contrastanti: la creazione dell'FME, malgrado la sua struttura pur sempre intergovernativa e nonostante le perplessità giuridiche poc'anzi esaminate, consentirebbe non solo di ricomporre la frantumazione normativa in materia di assistenza finanziaria, riconducendola nella sua interezza entro il quadro euronunitario, ma anche di fornire una seppur limitata risposta all'annoso problema del *deficit* democratico, che negli anni della crisi ha raggiunto dimensioni assolutamente intollerabili; di converso, l'incorporazione del *Fiscal Compact* rischia di complicare ulteriormente il quadro vigente, dando luogo ad un'ulteriore discutibile sovrapposizione normativa tra atti riconducibili a due ordinamenti diversi.

Considerando che entrambe le proposte dovranno essere approvate all'unanimità dal Consiglio affinché possano entrare in vigore, il raggiungimento di un'elevata coesione politica tra gli Stati membri sarà il fattore determinante ai fini della loro adozione. Allo stato attuale, ciò pare difficilmente configurabile relativamente alla proposta di direttiva, non solo per le serie ragioni di ordine pratico esaminate, ma anche per questioni di merito connesse all'opportunità di "costituzionalizzare" vincoli tanto stringenti, che, nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi, vengono visti con crescente disfavore dalle stesse forze politiche europeiste¹⁸⁸. Politicamente, su

¹⁸⁷ In tal caso, il Vertice euro rimarrebbe l'unica istituzione coinvolta nella *governance* economica europea a trovare fondamento in un atto esterno all'ordinamento dell'Unione.

¹⁸⁸ In data 7 febbraio 2018, le Commissioni riunite Bilancio, tesoro e programmazione e Politiche dell'Unione europea hanno espresso valutazione contraria sulla proposta di direttiva, richiamando peraltro le mozioni n. 1/01627 e n. 1/01602 approvate dall'Assemblea della Camera il 10 maggio 2017 contro l'incorporazione del *Fiscal Compact* nell'ordinamento dell'Unione. Inoltre, nella risoluzione della 5ª Commissione permanente Programmazione economica, bilancio del Senato approvata il 24 gennaio 2018 si legge che l'inserimento del Patto di bilancio entro la normativa

questa proposta potrebbe giocarsi una partita importante per gli stessi sviluppi futuri dell'UEM, poiché è realistico ipotizzare che una sua eventuale bocciatura potrebbe dar luogo ad un dibattito più ampio sulla ragion d'essere dello stesso TSCG, aprendo la strada ad un suo sostanziale ripensamento. Sempre da un punto di vista politico, dovrebbe invece essere meno in salita la strada verso l'adozione del regolamento istitutivo dell'FME¹⁸⁹, poiché in questo caso si tratterebbe di integrare una fondamentale struttura già pienamente operante – di carattere permanente e difficilmente reversibile – entro l'ordinamento dell'Unione, con tutti i vantaggi che ne conseguirebbero in tema di trasparenza politica, responsabilità democratica e tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, in ragione delle notevoli ripercussioni che la materia dell'assistenza finanziaria ha sugli interessi nazionali, bisognerà vedere quale sarà l'atteggiamento dei Paesi che attualmente detengono le maggiori quote di capitale del MES, sicuramente più restii a cedere porzioni di sovranità in questo settore.

Ad ogni modo, le questioni di ordine giuridico sottese ad ambo le proposte sono la testimonianza di un diritto dei Trattati sottoposto ad una continua torsione negli anni della crisi. In ragione dell'emergenza, le disposizioni in materia di politica economica – che ormai rappresentano una fotografia sbiadita di un assetto di interessi non più attuale¹⁹⁰ – sono state sottoposte ad un processo di graduale rilettura, che, al netto di modifiche sostanziali, ha comportato la fuoriuscita della Costituzione finanziaria materiale da quella formale, intaccando il monolite della “Comunità di stabilità” e irrigidendo al tempo stesso la disciplina fiscale. Affinché possa procedersi ad un effettivo approfondimento dell'UEM e perché possa essere restituita una coerenza complessiva al sistema, sembra pertanto inevitabile un ripensamento complessivo della disciplina di diritto primario.

dell'Unione «potrebbe essere fonte di confusione e duplicazioni» dal momento che la gran parte delle norme e delle regole da esso previste è già stata inserita entro il quadro eurounitario con il *six-pack* e il *two-pack*, auspicando quindi «una revisione delle regole esistenti in tema di disciplina del bilancio al fine di renderle più efficienti, più semplici e trasparenti».

¹⁸⁹ Nello stesso documento approvato il 7 febbraio 2018, le Commissioni Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera hanno espresso valutazione favorevole alla proposta di regolamento che istituisce l'FME, osservando che dovrebbe essere valutata l'opportunità di attribuire all'FME la capacità di collocare titoli anche sul mercato primario e non solo a banche e istituzioni finanziarie. Specularmente la Commissione Programmazione economica e bilancio del Senato, nella stessa risoluzione del 24 gennaio 2018, ha valutato positivamente la proposta di integrare il MES nell'ordinamento dell'Unione, poiché ciò consentirebbe di semplificare e razionalizzare il diritto europeo e di aumentare l'efficienza operativa delle istituzioni.

¹⁹⁰ Cfr. A. VITERBO e R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, cit., 990 ss.