

Quaderni della Rivista  
IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

*Diretta da Antonio Tizzano*

---

8

VERSO I 60 ANNI  
DAI TRATTATI DI ROMA  
STATO E PROSPETTIVE DELL'UNIONE EUROPEA

*a cura di*  
ANTONIO TIZZANO



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0243-9

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

Il pr  
Trattato  
ma, il 2  
Venten

Il C  
in occa  
raccolt  
ropea: z  
stesso c  
il vente  
suoi ed  
te diffi  
cor più  
apprez

Ma  
della su  
zione d  
glio sol  
mato, c  
devole  
ziamen  
per sop  
gno, m  
messag  
ta e qu  
stima e

Rin  
Guido  
berto I  
Giapp  
esigenz  
prattut  
Barzan  
trambi

<i>pag.</i>		<i>pag.</i>
	Roberto Mastroianni	
37	<i>I limiti all'accesso al giudice dell'Unione per l'impugnazione di atti confliggenti con accordi internazionali: una nuova "Fortress Europe"?</i>	179
	Paola Mori	
47	<i>Strumenti giuridici e strumenti politici di controllo del rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri dell'Unione europea</i>	199
	Thomas von Danwitz	
65	<i>L'Union européenne et l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme</i>	211
III Sessione		
L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA		
	<i>Presidenza</i>	
	Sergio M. Carbone	
93	<i>Introduzione</i>	219
	<i>Relazione</i>	
	Gian Luigi Tosato	
115	<i>L'Unione economica e monetaria: evoluzione e criticità legali</i>	223
	<i>Interventi</i>	
	Massimo Condinanzi	
135	<i>Unione economica e monetaria e politica sociale</i>	241
	Luigi Daniele	
155	<i>Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM</i>	253
169		

## MISURE ANTI-CRISI, RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* DELLA ZONA EURO E ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA UEM

*Luigi Daniele*

SOMMARIO: I. Introduzione. – II. La specialità dell'assetto istituzionale della UEM prima della "crisi". – III. Le misure per combattere la crisi e le innovazioni di natura istituzionale. – IV. Il "dominio" del metodo intergovernativo. – V. *Segue*: e la "tenuta" del metodo comunitario. – VI. Il deficit democratico nella UEM e il ruolo del Parlamento europeo. – VII. Considerazioni conclusive.

I. – Sin dalla sua introduzione attraverso il Trattato di Maastricht, l'Unione economica e monetaria (UEM) si è sempre caratterizzata per i suoi tratti marcatamente distintivi rispetto all'assetto istituzionale proprio delle altre componenti dell'Unione europea (UE). Benché inserita nel primo pilastro, l'unico che genuinamente si ispira al c.d. metodo comunitario, l'UEM presentava aspetti propri ma anche contraddittori: il volet dell'Unione monetaria, nella terza fase finale della moneta unica, affidava l'intera gestione della competenza in questa materia fondamentale ad un organo tecnico ed indipendente, la Banca centrale europea (BCE); il volet economico, invece, ruotava intorno a procedure di coordinamento e di controllo che, seppure ritagliassero un importante ruolo per la Commissione, vedevano il potere decisionale fermamente nelle mani del Consiglio, istituzione che rappresenta direttamente i Governi degli Stati membri. In breve, ad un settore, quello della politica monetaria, in cui il metodo comunitario del primo pilastro era addirittura esaltato dal carattere tecnico ed indipendente della BCE, quello della politica economica richiamava modelli di tipo intergovernativo analoghi al secondo pilastro, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Non appariva pertanto errata la definizione talvolta utilizzata di "quarto pilastro", considerato che la UEM combinava in sé elementi di assai diversa ispirazione<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sul punto v. F. CUCCHIARA, *Fiscal Compact e Meccanismo Europeo di Stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 92, nt. 4, con richiami di dottrina.

Passato quasi intatto attraverso il faticoso esercizio del tentato Trattato costituzionale e della successiva, complessa, riforma del Trattato di Lisbona, l'assetto istituzionale della UEM invece è stato interessato da importanti modifiche da parte delle recenti, molteplici misure che l'Unione e gli Stati membri hanno adottato per far fronte alla crisi della zona euro.

La dottrina ha già avuto occasione di studiare queste misure, cercando di dare risposta ai numerosi interrogativi che talune di esse pongono, soprattutto dal punto di vista della loro compatibilità con i Trattati e con l'assetto dei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri<sup>2</sup>. Alcuni di questi interrogativi, peraltro, hanno già provocato l'intervento della Corte di giustizia UE, attraverso le due memorabili pronunce sui casi *Pringle*<sup>3</sup> e *Gauweiler*<sup>4</sup>. Queste sentenze, come era prevedibile, hanno dato vita, a loro volta, ad un nutrito dibattito tra gli autori<sup>5</sup>.

Il presente intervento, invece, intende più limitatamente chiedersi se e in che misura le misure che sono state adottate hanno modificato in concreto il precedente impianto istituzionale della UEM e, in generale, quello dell'Unione. In altri termini, se sia consentito oggi parlare, come spesso si fa, di una vera e propria nuova *governance* economica europea e se questa, a sua volta, stia modificando l'intero quadro istituzionale dell'Unione.

Il tema verrà affrontato come segue. Procederemo dapprima ad una breve ricostruzione dello "stato dell'arte" della UEM dal punto di vista istituzionale prima delle recenti misure anti-crisi (II). Successivamente passeremo in rassegna le innovazioni, sempre da un punto di vista istituzionale, che queste misu-

<sup>2</sup> La letteratura su questi temi è abbondantissima. Per aggiornati richiami v., tra gli altri, R. CI-SOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 57, nt. 1, e F. CUCCHIARA, *op. cit.*, p. 91, nt. 1.

<sup>3</sup> Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

<sup>4</sup> Corte giust. UE, 16 giugno 2015, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

<sup>5</sup> Tra i molti commenti sulla sentenza *Pringle v. B. DE WITTE, T BEUKERS*, *The Court of Justice approves the European Stability Mechanism outside the EU legal order*, in *Common Market Law Review* 2013, p. 805 ss., P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, p. 3 ss.; ID., *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review* 2013, p. 263 ss.; P.-CH. MÜLLER-GRAFF, *Das EuGH-Urteil zum Europäischen Stabilitätsmechanismus*, in *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 2013 p. 111 ss.; F. MARTUCCI, *La Cour de justice face à la politique économique et monétaire: du droit avant toute chose, du droit pour seule chose*. *Commentaire de l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, Pringle*, in *Revue trimestrielle de droit européen* 2013, p. 239 ss.; G. BECK, *The Court of Justice, Legal Reasoning, and the Pringle Case-Law as the Continuation of Politics by Other Means*, in *European Law Review*, 2014 p. 234 ss. Tra i commenti sulla sentenza sul caso *Gauweiler*, J. SNELL, *Gauweiler: some institutional aspects*, in *European Law Review* 2015 p. 133 ss.; F. FABBRINI, *After the OMT Case: The Supremacy of EU Law as the Guarantee of the Equality of the Member States*, in *German Law Journal*, 2015, p. 1003.

re ha  
da un  
rispet  
lo de  
"com  
nuove  
stente  
caratt  
remo  
siva d  
tuzion  
dell'U

II.  
Titolo  
cht (o  
tavolo  
riform  
to, si f  
rimaste  
nali.

Per  
del tutt  
compet  
È st  
moneta  
caratter  
elevata  
piena in  
zioni de

<sup>6</sup> R. A.  
una ricost  
tato di Ma  
Enc. Diritto

<sup>7</sup> Art. 2

<sup>8</sup> Ci rif  
membri: a

<sup>9</sup> Art. 1  
tivamente,  
conti. Que

re hanno introdotto (III). Ciò fatto, saremo in gradi di mettere a confronto, da un lato, gli aspetti che rivelano un “tasso di intergovernatività” maggiore rispetto a prima (IV), e, dall’altro, le innovazioni che rafforzano invece il ruolo delle istituzioni tecniche ed indipendenti, accrescendo così il carattere “comunitario” dei meccanismi decisionali (V). Infine ci domanderemo se le nuove misure anti-crisi hanno comportato un ulteriore mutamento del preesistente equilibrio istituzionale dal punto di vista del “deficit democratico” che caratterizzava in passato i meccanismi della UEM (VI). A questo punto, saremo in grado di trarre le fila del discorso e tentare una valutazione complessiva della nuova *governance* economica dal punto di vista dell’equilibrio istituzionale all’interno della UEM nonché in rapporto al quadro generale dell’Unione (VII).

II. – Come è noto, l’articolato dedicato all’UEM, che è poi confluito nella Titolo VII, della Parte III, del TCE, come modificato dal Trattato di Maastricht (ora nel Titolo VIII della Parte terza del TFUE), era stato il frutto di un tavolo di negoziato distinto rispetto a quello dove erano state definite le altre riforme approvate in quella occasione<sup>6</sup>. Benché, nelle ultime fasi del negoziato, si fosse cercato di allineare i vari testi, le differenze di impostazione sono rimaste soprattutto in termini di disegno istituzionale e di procedure decisionali.

Per quanto riguarda la Politica monetaria, il modello che è stato scelto è del tutto originale rispetto all’assetto istituzionale prevalente nelle altre aree di competenza dell’Unione.

È stato infatti creato un apposito organo specializzato nella sola materia monetaria, la BCE. Questa è dotata al suo interno di un’articolata struttura<sup>7</sup>, caratterizzata dalla prevalenza di persone che, designate in funzione della loro elevata competenza<sup>8</sup>, siedono a titolo individuale e sono tenute ad agire in piena indipendenza rispetto agli Stati membri e nei confronti delle altre istituzioni dell’Unione<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2014, p. 662, nt. 8. Per una ricostruzione sintetica delle vicende che hanno condotto all’introduzione della UEM nel Trattato di Maastricht, v. G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (Diritto dell’Unione europea)*, in *Enc. Diritto, Annali*, VII, Milano, 2014, p. 811 ss.

<sup>7</sup> Art. 283 TFUE.

<sup>8</sup> Ci riferiamo ai componenti del comitato esecutivo (Presidente, Vice-Presidente e quattro altri membri: art. 283, par. 2, TFUE), che fanno parte anche del consiglio direttivo (art. 283, par. 1).

<sup>9</sup> Art. 130 TFUE. V., per analogia, gli artt. 245, 253, 254, 263, parr. 3 e 4, TFUE, relativi, rispettivamente, ai membri della Commissione, della Corte di giustizia, del Tribunale e della Corte dei conti. Questa caratteristica di indipendenza non può tuttavia portare a configurare la BCE come

Assurta con il Trattato di Lisbona al rango di vera e propria istituzione<sup>10</sup>, la BCE gestisce in maniera esclusiva la politica monetaria per gli Stati membri che hanno assunto l'euro come moneta unica<sup>11</sup>; opera attraverso la rete delle Banche centrali nazionali (BCN), che sono tenute a seguirne le istruzioni<sup>12</sup>; gode di personalità giuridica distinta da quella dell'Unione<sup>13</sup>; adotta, nella materia di propria competenza e senza significativo coinvolgimento delle altre istituzioni<sup>14</sup>, regolamenti e decisioni, aventi le stesse caratteristiche e la stessa obbligatorietà degli atti corrispondenti elencati nell'art. 288 TFUE<sup>15</sup>; è soggetta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia<sup>16</sup>; partecipa ad un intenso dialogo con il Parlamento europeo<sup>17</sup>.

Si tratta pertanto di un apparato istituzionale che presenta al massimo grado le caratteristiche tipiche del "metodo comunitario".

Nel quadro istituzionale che gestisce la competenza dell'Unione in materia di politica economica, invece, è il metodo della cooperazione intergovernativa a prevalere nettamente. In questo ambito i Trattati si affidano al binomio "classico" Consiglio-Commissione, nel cui contesto la seconda prepara, controlla e propone ma è il primo a decidere, seppure, per lo più, a maggioranza qualificata<sup>18</sup>.

Questo schema trova applicazione tanto nella procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121, quanto nella procedura per il controllo dei di-

---

un'organizzazione internazionale a sé, sottratta alle regole generali di funzionamento dell'Unione: v., sul punto, Corte giust. 10 luglio 2003, C-11/00, *Commissione europea c. Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2003:395, sul caso OLAF. Sul punto v. G. CONTALDI, *op. cit.*, p. 816, ove riferimenti anche alla dottrina che ha sostenuto la tesi opposta.

<sup>10</sup> Art. 13, par. 1, TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 1, c), "la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro" costituisce una competenza esclusiva dell'Unione.

<sup>12</sup> Art. 14, par. 3, dello Statuto del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea (Protocollo n. 4 allegato al TUE e al TFUE). L'insieme della BCE e delle BCN degli Stati membri della zona euro compongono l'Eurosistema, che "conduce la politica monetaria dell'Unione": art. 282, par. 1, TFUE).

<sup>13</sup> Art. 282, par. 3, TFUE. Cfr. art. 308, par. 1, TFUE, sulla personalità giuridica della Banca europea degli investimenti.

<sup>14</sup> Sui rapporti tra BCE e altre istituzioni dell'Unione v. art. 284 TFUE. In particolare v. par. 1, che prevede la partecipazione del Presidente del Consiglio e di un membro della Commissione alle riunioni del consiglio direttivo della BCE, ma "senza diritto di voto".

<sup>15</sup> Art. 132, par. 1, TFUE.

<sup>16</sup> V., in particolare, i ricorsi di annullamento (art. 263, par. 1, TFUE) e per inazione (art. 265, par. 1), nel cui ambito la BCE è dotata di legittimazione passiva.

<sup>17</sup> Art. 284, par. 3, TFUE.

<sup>18</sup> V. in particolare, art. 121, par. 4, secondo e terzo comma, e art. 126, par. 13, secondo e terzo comma.

savanzi eccessivi di cui all'art. 126. All'interno di entrambe queste procedure, infatti, il passaggio da una fase all'altra è legato ad una deliberazione del Consiglio, che non è mai automatica e dipende da valutazioni di indole politica e pertanto discrezionale<sup>19</sup>.

In questo schema, nondimeno sono state previste, sin dall'inizio, alcune particolarità.

La prima è consistita nell'inserimento, inizialmente per prassi, in seguito a livello di diritto primario<sup>20</sup>, dell'Eurogruppo. Si tratta di un organo che segue il modello del Consiglio ma da questo si distingue per più aspetti: vi partecipano soltanto i rappresentanti degli Stati membri la cui moneta è l'euro<sup>21</sup>; è dotato di un membership arricchita dalla Commissione e dalla BCE, che è invitata a partecipare alle riunioni; elegge infine, a differenza del Consiglio Ecofin, un presidente stabile, dello stesso tipo del Presidente del Consiglio europeo. In base al Protocollo n. 14 sull'eurogruppo, non è prevista l'adozione di atti veri e propri, né tantomeno di atti vincolanti. Tuttavia nulla esclude che nell'ambito dell'Eurogruppo gli Stati membri della zona euro approvino documenti politici di grande importanza per la gestione economica della zona, documenti che poi determinino il contenuto di atti formalmente adottati dal Consiglio nella formazione Ecofin, ovvero abbiano la natura di atti vincolanti per gli Stati membri della zona euro dal punto di vista del diritto internazionale. Questa prassi ha trovato particolare attuazione nell'ambito delle misure adottate contro la crisi<sup>22</sup>.

La seconda novità è rappresentata dalla partecipazione espressamente

<sup>19</sup> V., in particolare, la vicenda della Francia e della Germania, Stati membri che si trovavano in situazione di disavanzo eccessivo. In quell'occasione il Consiglio non è stato in grado di assumere nei confronti dei due Stati le decisioni di cui all'art. 126, parr. 8 e 9, disattendendo così le raccomandazioni della Commissione: su tale vicenda v. Corte giust. 13 luglio 2004, C-27/04, Commissione c. Consiglio, ECLI:EU:C:2004:436, che ha dichiarato irricevibile il ricorso d'annullamento proposto dalla Commissione contro la decisione implicita del Consiglio di non adottare le misure raccomandate. La situazione non è mutata in seguito all'adozione del c.d. Patto di stabilità e crescita (PSC), che consiste nel regolamento (CE) n. 1466/97, nel regolamento (CE) n. 1467/97, adottati rispettivamente ai sensi degli artt. 121, par. 6, e 126, par. 14, e nella risoluzione del Consiglio europeo, del 17 giugno 1997, relativa al patto di stabilità e crescita. I regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97 sono stati più volte modificati, da ultimo dai regolamenti, facenti parte del c.d. *Six Pack* su cui più avanti § III e § IV, nt. 66.

<sup>20</sup> Protocollo n. 14 sull'eurogruppo, allegato al TUE e al TFUE dal Trattato di Lisbona.

<sup>21</sup> I rappresentanti degli Stati membri non appartenenti alla zona euro partecipano invece alle riunioni del Consiglio Ecofin, ma non godono del diritto di voto quando si tratta di questioni applicabili soltanto agli Stati membri che hanno adottato l'euro: art. 139, par. 4.

<sup>22</sup> Sulla prassi dell'Eurogruppo prima e dopo lo scoppio della crisi dell'economia della zona euro si rinvia all'attento studio di R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2015, p. 493.



prevista nella procedura di sorveglianza multilaterale dello stesso Consiglio europeo<sup>23</sup>. L'esperienza, anche recente, dimostra che il ruolo dell'organo che riunisce i massimi vertici politici degli Stati membri è in realtà fondamentale e ha richiesto frequentissime riunioni straordinarie, senza le quali le misure adottate per lottare contro la crisi economica non sarebbero state possibili.

La terza novità consiste nella circostanza che il potere dell'organo centrale in questa materia, il Consiglio (nella formazione Ecofin) si esprime soprattutto attraverso raccomandazioni<sup>24</sup> e non atti normativi<sup>25</sup>. Decisioni del Consiglio a carico degli Stati membri sono previste soltanto dopo l'esperimento di lunghe fasi dirette a produrre lo spontaneo adeguamento dello Stato in questione. Esse hanno per lo più contenuto sanzionatorio<sup>26</sup> e proprio per questo finora sono state rare<sup>27</sup>.

Si aggiunga che in ambito economico non è previsto alcun controllo giurisdizionale della Corte di giustizia. Nel corso della procedura per disavanzi eccessivi i ricorsi per infrazione di cui agli artt. 258 e 259 TFUE non possono essere esercitati (art. 126, par. 10). La stessa omissione da parte del Consiglio di dar seguito alla raccomandazione della Commissione per imporre sanzioni allo Stato membro ai sensi dell'art. 126, par. 8 e 9 non è suscettibile di ricorso davanti alla Corte di giustizia<sup>28</sup>.

Tutte queste novità rafforzano l'impressione di un settore fortemente do-

<sup>23</sup> Art. 121, par. 2. Prima delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, questa era l'unico caso in cui era prevista la partecipazione del Consiglio europeo all'interno di una procedura del "pilastro comunitario".

<sup>24</sup> Art. 121, par. 2, terzo comma, 4, primo comma, e art. 126, par. 8.

<sup>25</sup> Atti normativi sono previsti dagli artt. 121, par. 6, 125, par. 2, 126, par. 14. Si tratta di atti destinati ad integrare la disciplina prevista dal diritto primario (TFUE o Protocollo n. 12, sulla procedura per disavanzi eccessivi) o a sostituirvisi. Sul ruolo del Parlamento europeo nelle procedure legislative v. § VI.

<sup>26</sup> Art. 121, par. 1, primo comma, ultima parte, e art. 126, parr. 8, 9 e 11. Non strettamente sanzionatoria è la decisione del Consiglio secondo cui esiste in uno Stato membro un disavanzo eccessivo (art. 126, par. 6), anche se una tale decisione ha, di fatto, effetti giuridici per lo Stato in questione.

<sup>27</sup> Sul punto G. CONTALDI, *op. cit.*, p. 821, fa presente che, nonostante l'altissimo numero di casi di pratica aperta per sospetto disavanzo eccessivo (97 all'epoca), non si è ancora avuta alcuna decisione sanzionatoria.

<sup>28</sup> V. Corte giust. 13 luglio 2004, C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, cit. Nella sentenza *Pringle*, la Corte ha invece avuto modo di pronunciarsi indirettamente sulla legittimità del Trattato MES. Più precisamente la Corte, adita in via pregiudiziale, ha giudicato che né le varie disposizioni del TFUE invocate dal giudice a quo i principi generali del diritto andavano interpretati nel senso di impedire agli Stati membri di concludere il Trattato MES (par. 92 e ss.)

minato  
mo for

III.  
nzione e  
numero  
Vole  
ria, sia  
tura.

Dal  
moneta  
nell'uno  
verità, c  
mento d  
importa  
compet  
varie ist

La q  
simo eur  
che ha p  
gramma  
giustizia  
deciso c  
nella co

<sup>29</sup> La c  
no a quell  
TFUE: il p

<sup>30</sup> Per u  
la zona eur  
*Studi in om*  
*Grecia, l'at*  
*pea*, 2010,  
*nanziari al*

<sup>31</sup> Sotto

<sup>32</sup> Decis  
Trattato su  
Stati memb

<sup>33</sup> Il Pro  
giorni 5 e 6

<sup>34</sup> Sente  
un fondo sa

minato da una logica intergovernativa<sup>29</sup>, dove il contributo tecnico e autonomo fornito dalla Commissione non raggiunge il livello decisionale.

III. – Come è noto, le misure che sono state adottate nel contesto dell'Unione e dei suoi Stati membri per far fronte alla crisi economica sono state numerose e di tipo molto diverso<sup>30</sup>.

Volendone dare un quadro sintetico, si possono distinguere sia per materia, sia in base ai soggetti che le hanno adottate, sia infine rispetto alla loro natura.

Dal primo punto di vista, alcune delle misure hanno riguardato la politica monetaria mentre altre quella economica. In effetti, l'inquadramento nell'uno o nell'altro campo di specifiche misure è stato contestato ed è, in verità, contestabile. Si tratta però di una classificazione necessaria, dal momento che definire come monetaria o economica una certa misura ha delle importantissime implicazioni giuridiche, in particolare riguardo al tipo di competenza dell'Unione (se esclusiva o meno) e alla portata dei poteri delle varie istituzioni.

La questione si è posta con riferimento al Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES)<sup>31</sup> e, a monte, alla modifica dell'art. 136 TFUE che ha permesso la conclusione di quel Trattato<sup>32</sup>, ma anche in merito al programma c.d. OMT deciso della BCE<sup>33</sup>. Su entrambe le questioni la Corte di giustizia si è pronunciata sui casi *Pringle* e *Gauweiler*. Nel primo caso, è stato deciso che il Trattato MES non ha natura monetaria e non rientra pertanto nella competenza esclusiva della UE in materia<sup>34</sup>. Nel secondo caso, vicever-

<sup>29</sup> La competenza in materia economica ha caratteristiche proprie, che non rispondono nemmeno a quelle delle competenze concorrenti. Infatti è oggetto di un paragrafo a se stante dell'art. 2 TFUE: il par. 4.

<sup>30</sup> Per un quadro dell'azione svolta dalle istituzioni e dagli Stati membri per reagire alla crisi della zona euro v. L.F. PACE, *La crisi del «sistema euro» (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Tesaro*, Napoli, 2014, p. 2147 ss.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 961 ss.; ID., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 325 ss.

<sup>31</sup> Sottoscritto a Bruxelles il 2 febbraio 2012.

<sup>32</sup> Decisione 2011/199 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.

<sup>33</sup> Il Programma OMT è stato approvato dal Consiglio direttivo della BCE nella riunione dei giorni 5 e 6 settembre 2012.

<sup>34</sup> Sentenza *Pringle* cit., par. 60. Il giudice a quo sembrava invece ritenere che la previsione di un fondo salva-Stati come il MES fosse in realtà una misura di carattere monetario (par. 93).

sa, la Corte ha giudicato che il programma OMT ha natura monetaria e non eccede quindi la competenza della BCE<sup>35</sup>.

Dal punto di vista dei soggetti che hanno adottato le varie misure, il panorama è assai ampio.

Un gran numero di queste sono ascrivibili alle istituzioni dell'Unione: dai regolamenti e direttive del c.d. *Six Pack*<sup>36</sup> e del successivo *Two Pack*<sup>37</sup>, alla maggior parte degli strumenti che hanno dato vita alla c.d. unione bancaria<sup>38</sup>; dai vari programmi approvati e, in gran parte, attuati dalla BCE<sup>39</sup>, alla stessa decisione con cui il Consiglio europeo ha approvato la modifica dell'art. 136 TFUE, secondo la procedura semplificata di revisione ai sensi dell'art. 48, par. 6, TUE<sup>40</sup>, senza dimenticare gli innumerevoli atti, adottati per lo più sotto forma di "conclusioni", "dichiarazioni" e "raccomandazioni", dal Consiglio europeo, dal Consiglio Ecofin e dall'Eurogruppo.

Altre misure sono invece state adottate attraverso strumenti approvati da (una parte degli) Stati membri in forza della rispettiva soggettività internazionale, in forme tipiche del diritto internazionale. Tali strumenti, i più importanti dei quali sono, com'è ovvio, il Trattato MES e il c.d. Fiscal Compact<sup>41</sup>, si caratterizzano però per il loro stretto collegamento con l'Unione: da un lato, l'og-

<sup>35</sup> Sentenza *Gauweiler* cit., par. 56. I ricorrenti nel giudizio principale facevano valere invece che il programma di OMT annunciato dalla BCE era in realtà una misura economica (par. 6).

<sup>36</sup> Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento (CE) n. 1466/97; regolamento (UE) n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97; regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro; regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e a correzione degli squilibri macroeconomici; direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>37</sup> Regolamenti (UE) nn. 472/2013 e 473/2013 del 10 maggio 2013.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013 (istitutivo del c.d. Meccanismo di vigilanza unico); direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013; regolamento (UE) n. 575/13 del 26 giugno 2013. V. anche i riferimenti in nt. 41.

<sup>39</sup> Per il programma OMT v. nt. 33. Per gli altri riferimenti v. G. CONTALDI, *op. cit.*, p. 825 ss.

<sup>40</sup> Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo cit.

<sup>41</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012. V. anche, nell'ambito dell'unione bancaria, l'Accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico, firmato da 26 Stati membri il 21 maggio 2014 (vedilo in <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=it>). L'Accordo riguarda alcuni aspetti del funzionamento del Fondo (c.d. SRF) istituito ai sensi del regolamento (UE) n. 806/2014, del 15 luglio 2014 (istitutivo del Meccanismo di risoluzione unico), in particolare il trasferimento al Fondo dei contributi raccolti a livello nazionale a carico delle banche.

getto della dis  
ropea e costit  
TFUE e il dir  
ché i due Tra  
mento, in alcu

Quanto inf  
hanno caratter  
rattere. Tale u  
Infatti misure  
istituzioni, qua

Si pensi, co  
golamenti e di  
bancaria, i rego  
rete di vigilanz  
strumenti di ca  
Compact, in pa  
traenti di mant  
spettiva pubbli

Esempi di a  
dalle raccoman  
sorveglianza mu  
ti membri, il c.c

<sup>42</sup> Basta pensare, le il Trattato dà attu  
sorveglianza multilat

<sup>43</sup> Per quanto rig

<sup>44</sup> V. regolament  
2010, relativo alla vig  
sce il Comitato euro  
regolamenti (UE) nn  
rispettivamente dell'  
ropea delle assicurazi  
*nal Pensions Authori  
ropean Securities and*

<sup>45</sup> La golden rule  
tura permanente - p  
trasposizione può da  
zione ai sensi dell'art.

<sup>46</sup> Allegato I alle d  
vincolante, contenent  
quali si erano aggiunt

getto della disciplina contenuta in tali trattati riguarda la politica economica europea e costituisce un completamento o un rafforzamento delle norme che il TFUE e il diritto derivato dedicano a questa materia<sup>42</sup>; dall'altro, proprio perché i due Trattati si occupano di politica economica, è previsto il coinvolgimento, in alcuni casi, molto significativo, di talune istituzioni dell'Unione<sup>43</sup>.

Quanto infine alla natura delle varie misure, giova distinguere tra quelle che hanno carattere vincolante e obbligatorio e quelle che sono prive di questo carattere. Tale ultima distinzione, in realtà, si incrocia con quella testé delineata. Infatti misure non vincolanti si ritrovano tanto nella categoria degli atti delle istituzioni, quanto in quella degli strumenti adottati dagli Stati membri.

Si pensi, come esempi di atti vincolanti emanati dalle istituzioni, oltre ai regolamenti e direttive rientranti nei già citati *Six Pack* e *Two Pack* e nell'unione bancaria, i regolamenti con i quali sono stati istituiti i vari organi componenti la rete di vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'Unione<sup>44</sup>. Come strumenti di carattere vincolante adottati dagli Stati membri si può citare Fiscal Compact, in particolare la *golden rule*, cioè l'obbligo per gli Stati membri contraenti di mantenere in pareggio o in avanzo la posizione di bilancio della rispettiva pubblica amministrazione, come previsto dall'art. 3, par. 1, a)<sup>45</sup>.

Esempi di atti non vincolanti sono rappresentati, tra gli atti delle istituzioni, dalle raccomandazioni emanate dal Consiglio nel corso della procedura per la sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121 TFUE, e, tra gli strumenti degli Stati membri, il c.d. Patto Euro Plus<sup>46</sup> e le stesse conclusioni del Vertice Euro<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Basta pensare, per quanto riguarda il Trattato MES, al collegamento con l'art. 136, par. 3, al quale il Trattato dà attuazione; per quanto riguarda il Fiscal Compact al rafforzamento delle procedure di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121 e per il controllo dei disavanzi eccessivi di cui all'art. 126.

<sup>43</sup> Per quanto riguarda la BCE e la Commissione v. § V.

<sup>44</sup> V. regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (in inglese, *European Systemic Risk Board*, ESRB) e i regolamenti (UE) nn. 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010 tutti adottati il 24 novembre 2010 istitutivi rispettivamente dell'Autorità bancaria europea (*European Banking Authority*, EBA), dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA).

<sup>45</sup> La *golden rule* deve essere trasposta a livello interno tramite "disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale": art. 3, par. 2. La violazione di tale obbligo di trasposizione può dar vita ad un ricorso alla Corte di giustizia sulla falsariga del ricorso per infrazione ai sensi dell'art. 260 TFUE: v. nt. 58.

<sup>46</sup> Allegato I alle conclusioni del Consiglio europeo dell'11 marzo 2011. Si tratta di un atto non vincolante, contenente impegni di natura politica sottoscritti dagli Stati membri della zona euro ai quali si erano aggiunti alcuni Stati membri non appartenenti a tale zona (Bulgaria, Danimarca, Letto-

IV. – Rispetto all'assetto istituzionale precedente, le misure adottate in questi anni per lottare contro la crisi hanno mantenuto e persino rafforzato la prevalenza del metodo intergovernativo già dominante nel "pilastro economico" della UEM.

Questa prevalenza si è manifestata anzitutto attraverso il grande attivismo mostrato da Consiglio europeo, Consiglio Ecofin e Eurogruppo<sup>48</sup>. Attraverso riunioni a ripetizione, questi tre organi hanno potuto raggiungere, sebbene con estrema difficoltà e passando per molteplici gradi, intese che si sono poi tradotte in misure di natura economica, in particolare le misure di sostegno finanziario a favore degli Stati della zona euro in difficoltà, quelle di rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e quelle che hanno posto le basi dell'unione bancaria europea.

Tuttavia l'intervento di questi organi, espressione diretta dei Governi degli Stati membri, è avvenuto in parte al di fuori di una logica istituzionale.

Il Consiglio europeo, ad esempio, che pure ha svolto un ruolo centrale ed ha gestito direttamente l'intera vicenda, ha emesso soltanto un atto effettivamente qualificabile come atto giuridico dell'Unione ai sensi dell'art. 288 TFUE. Si tratta della già citata decisione che ha avuto come oggetto l'inserimento nell'art. 136 TFUE di un nuovo paragrafo 3<sup>49</sup>.

Per il resto il Consiglio europeo ha agito in modo informale, attraverso "conclusioni", "risoluzioni" e "dichiarazioni" alla maniera "pre-Lisbona". Di tali atti, alcuni possono essere considerati come adottati nella qualità di istituzione che "dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità di politica generale" (art. 15, par. 1, TUE)<sup>50</sup>. Per l'esercizio di tale funzione infatti non viene definita alcuna forma.

Altre, avendo ad oggetto atti comportanti nuovi impegni a carico di determinati Stati membri che vengono assunti nella forma di veri e propri trattati internazionali, eccedono evidentemente il ruolo del Consiglio europeo come istituzione dell'Unione e lo vedono come semplice conferenza intergover-

---

nia, Lituania, Polonia e Romania). Allo stesso genere appartiene il Patto per la crescita e l'occupazione, adottato dal Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 e allegato alle conclusioni della riunione.

<sup>47</sup> Il Vertice Euro o Eurosummit, essendo stato istituito dall'art. 12, del Fiscal Compact, non fa parte delle istituzioni ai sensi dell'art. 13 TUE, né degli altri organi o organismi previsti dai Trattati.

<sup>48</sup> Per una attenta ricostruzione delle riunioni del Consiglio europeo e degli esiti di ciascuna di esse v. L.F. PACE, *op. cit.*, p. 2154 ss.

<sup>49</sup> Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo cit Nella sentenza sul caso *Pringle* la Corte giustizia ne ha riconosciuto la natura di atto delle istituzioni la cui invalidità può essere oggetto di una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 (par. 37).

<sup>50</sup> In realtà, considerato il grado di precisione di alcuni dei contenuti delle citate conclusioni, sembra difficile vederle come atti di mero "indirizzo generale".

nativa, riunita ai massimi livelli politici degli Stati membri<sup>51</sup>.

Tipica della situazione ambigua in cui si è trovato il Consiglio europeo è la riunione del 25 marzo 2011. Nel corso di tale riunione<sup>52</sup>, infatti, il Consiglio europeo ha: 1) approvato ai sensi dell'art. 48, par. 6, TUE, la modifica all'art. 136 TFUE, 2) approvato le caratteristiche del futuro MES, già definite dai Capi di Stato e di governo della zona euro l'11 marzo dello stesso anno (allegato II) e 3) preso atto degli impegni assunti dagli Stati firmatari del Patto Euro Plus (allegato I).

Quanto al Consiglio Ecofin, il suo ruolo come istituzione dell'Unione ai sensi dell'art. 16 TUE è stato innegabile tutte le volte che le misure anti-crisi si sono tradotte in regolamenti o direttive adottate, da solo o, secondo le procedure applicabili, insieme o con la partecipazione del Parlamento europeo, sulla scorta delle apposite basi giuridiche previste dal diritto primario<sup>53</sup>.

Non altrettanto è avvenuto quando in sede di Consiglio Ecofin si sono discusse e approvate misure non previste dai Trattati. Un esempio è dato dalla riunione del 9 maggio 2010, in cui, da un lato, il Consiglio ha approvato il reg. n. 470/2010, istitutivo dell'EFSM, e, dall'altro, i Rappresentanti degli Stati membri hanno preso l'impegno di fornire un'ulteriore assistenza agli Stati in difficoltà attraverso una società-veicolo istituita al di fuori dell'Unione (l'EFSS). Inoltre i Rappresentanti di tutti gli (allora) 27 Stati membri hanno accettato che la Commissione ricevesse "un incarico in questo contesto"<sup>54</sup>. In casi del genere, il Consiglio Ecofin, alla stessa stregua del Consiglio europeo, ha agito anche come semplice conferenza intergovernativa e non soltanto come istituzione dell'Unione.

La commistione di ruoli e funzioni istituzionali e, rispettivamente, extra-istituzionali porta con sé una notevole confusione sotto il profilo giuridico-istituzionale, dal punto di vista del regime di volta in volta applicabile e della natura, nonché degli effetti di ciascuna deliberazione.

Tale infelice stato è stato almeno in parte chiarito dalla progressiva affermazione e dal rafforzamento di una struttura istituzionale della zona euro, parallela ma distinta rispetto a quella "generale" dell'Unione.

<sup>51</sup> V. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 31.

<sup>52</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/it/pdf>

<sup>53</sup> Quali gli artt. 114 (utilizzato per gli atti relativi all'unione bancaria), 121, par. 6 (utilizzato per gli atti che compongono il c.d. PSC), 122 (utilizzato per istituire l'EFSM), 126, par. 14 (anch'esso utilizzato per gli atti del c.d. PSC), 127, par. 6 (utilizzato per attribuire la sorveglianza prudenziale bancaria alla BCE).

<sup>54</sup> V. la nota di trasmissione del Segretario generale del Consiglio del 10 maggio 2010, che trasmette due decisioni rispettivamente dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri della zona euro e dei Rappresentanti dei governi dei 27 Stati membri, rinvenibile in [www.register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09614.it10.pdf](http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st09/st09614.it10.pdf).

Il Vertice Euro o Eurosummit, ora previsto dall'art. 12 del Fiscal Compact<sup>55</sup> ma già più volte convocato in passato come riunione dei Capi di Stati e di governo della zona euro<sup>56</sup>, costituisce un organo specializzato alla stessa stregua dell'Eurogruppo, ma con composizione dello stesso tipo di quella del Consiglio europeo. Avendo ormai ricevuto la consacrazione in una disposizione a livello di trattato, quale l'art. 12 del Fiscal Compact, tale organo ha ormai la vocazione prioritaria a costituire il foro in cui i Capi di Stato e di governo della zona euro discutono questioni di natura economica e di interesse comune per quella zona. Si evita così che di tali questioni debba occuparsi il Consiglio europeo nella sua formazione completa, compresi i Capi di Stato e di governo degli Stati membri non appartenenti alla zona euro.

Nella prassi, il Vertice euro non approva atti destinati a produrre effetti giuridici, nemmeno dal punto di vista del diritto internazionale, come invece fa talvolta l'Eurogruppo<sup>57</sup>. Non è escluso, tuttavia, che anche il Vertice euro possa in futuro agire in questo modo.

Rispetto al Consiglio europeo e al Consiglio Ecofin, la coppia Vertice Euro/Eurogruppo risponde ad una logica ancora più di tipo intergovernativo. Le delibere infatti sono prese all'unanimità e si possono al massimo concretare in accordi internazionali che gli Stati membri della zona euro devono poi attuare direttamente sul piano interno o attraverso strutture extra-Unione che hanno appositamente costituite, quale il MES. Nessun controllo giurisdizionale della Corte di giustizia è previsto<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> La composizione è simile a quella del Consiglio europeo, salvo la partecipazione del Presidente della BCE, su invito. Anche il Presidente del Parlamento europeo e quello dell'Eurogruppo possono essere invitati a partecipare. Tra i Capi di Stato e di governo partecipano soltanto quelli degli Stati membri della zona euro, mentre quelli degli Stati membri contraenti ma non facenti parte della zona euro partecipano alla discussione ma soltanto per quanto riguarda le questioni indicate nel par. 3. Il presente Presidente del Vertice Euro è nominato a maggioranza semplice e finora è sempre coinciso con la persona che riveste anche la carica di Presidente del Consiglio europeo: v. prima Herman Van Rompuy, ora Donald Tusk.

<sup>56</sup> Sulle origini dei Vertici dei Capi di Stato e di Governo della zona euro v. A. VITERBO-R. CI-SOTTA, *La crisi del debito sovrano* cit., p. 332, nt. 34.

<sup>57</sup> Come nel caso in cui ad alcuni Stati membri è stato accordato un sostegno finanziario ripartito tra EFSM (decisione del Consiglio) e ESFF (decisione dell'Eurogruppo). V. il caso del sostegno accordato al Portogallo a carico dell'EFSM (decisione di esecuzione del Consiglio n. 2011/344/UE del 30 maggio 2011) e a carico dell'EFSF (decisione coeva dell'Eurogruppo).

<sup>58</sup> La competenza della Corte di giustizia prevista dall'art. 8 del Fiscal Compact, dalla struttura simile, ma non identica, al ricorso per infrazione di cui agli artt. 258-260 TFUE, riguarda soltanto l'eventuale inottemperanza di uno Stato membro contraente all'obbligo di cui all'art. 3, par. 2 (introduzione dell'obbligo del bilancio in pareggio, c.d. golden rule, nel proprio ordinamento "tramite disposizioni vincolanti di natura permanente – preferibilmente costituzionale") e di istituire il meccanismo di correzione di cui all'art. par. 1, lett. c).

Q  
il Co  
minat  
verno  
La  
nali e  
de dis  
dipen  
tato e  
glio E  
zione  
respon  
non è  
sident  
Il n  
portan  
dall'ar  
Nessun  
di gius  
In c

<sup>59</sup> V.  
l'art. 5.  
<sup>60</sup> V.  
alla conce  
mune acc  
della prod  
<sup>61</sup> Il n  
di quote a  
l'Allegato  
<sup>62</sup> L'a  
sposizioni  
MES (par  
versia (pa  
portata de  
trollo dell  
ga nel con  
possibilità  
nel caso d  
in proposi  
aprile 201  
aggiustame  
sone di mi

Quanto infine alla struttura della governance del MES, l'organo centrale è il Consiglio dei governatori<sup>59</sup>, composto da membri effettivi e supplenti nominati da "ogni Stato membro del MES" nella persona del "membro del governo di detto membro del MES responsabile delle finanze" (art. 5, par. 1).

La prescritta qualità dei governatori come componenti dei governi nazionali e la loro stessa "revocabilità in qualsiasi momento" lascia intuire la grande distanza che corre tra tale organo e la BCE e l'assenza di autonomia e indipendenza che invece sono la caratteristica del consiglio direttivo e del comitato esecutivo della BCE. Più stretta è invece la prossimità rispetto al Consiglio Ecofin o meglio ancora rispetto all'Eurogruppo, considerata la partecipazione alle riunioni, in qualità di osservatori, del membro della Commissione responsabile degli affari economici e monetari, del Presidente della BCE e, se non è stato scelto già come presidente del Consiglio dei governatori, del presidente dell'Eurogruppo (par. 3).

Il metodo di deliberazione è il "comune accordo" per le decisioni più importanti<sup>60</sup>. La maggioranza qualificata si applica invece nelle materie indicate dall'art. 5, par. 7, con un quorum dell'80% dei voti espressi (art. 4, par. 5)<sup>61</sup>. Nessun controllo diretto della legittimità di tali delibere da parte della Corte di giustizia è previsto<sup>62</sup>.

In conclusione le istituzioni e gli organi che gestiscono la politica economica,

<sup>59</sup> V. l'elenco delle funzioni attribuite al Consiglio dei governatori contenuto nei par. 6 e 7 dell'art. 5.

<sup>60</sup> V. il par. 6 dell'art. 5. Tra le materie per cui si richiede il comune accordo risalta quella relativa alla concessione del sostegno alla stabilità finanziaria ad uno Stato membro del MES (lett. f). Il "comune accordo" è costituito dall'unanimità dei voti espressi (art. 4, par. 3), salvo il caso di applicazione della procedura di urgenza, per la quale è sufficiente una maggioranza qualificata dell'85% (par. 4).

<sup>61</sup> Il numero di voti assegnati a ciascuno Stato membro del MES è calcolato in base "al numero di quote assegnate a tale membro a valere sul totale di capitale versato del MES conformemente all'Allegato II" (art. 4, par. 7).

<sup>62</sup> L'art. 37 riguarda le sole controversie connesse all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni del Trattato MES che insorgano tra il MES e uno dei suoi membri o tra i membri del MES (par. 1) e consente che la decisione del Consiglio dei governatori in merito ad una tale controversia (par. 2) possa essere sottoposta da un membro del MES alla Corte di giustizia (par. 3). La portata della competenza della Corte di giustizia è pertanto limitata e non sembra includere il controllo della legittimità delle decisioni degli organi del MES, salvo che una questione del genere sorga nel contesto di una controversia ai sensi dal par. 1: F. CUCCHIARA, *op. cit.*, p. 127 s. L'A. evoca la possibilità che un controllo del genere sia esercitato dagli organi giurisdizionali degli Stati membri nel caso di pretesa violazione di un diritto fondamentale costituzionalmente garantito, richiamando in proposito il precedente delle due pronunce del Tribunal constitucional portoghese (n. 187 del 5 aprile 2013 e n. 474 del 29 agosto 2013) sulle normative interne di attuazione del programma di aggiustamento economico concordato dal Portogallo con Commissione, BCE e FMI per la concessione di misure di assistenza finanziaria.



anche quelli creati o modificati dalle misure adottate per combattere la crisi, compresi quelli non operanti all'interno dell'Unione ma a fianco della stessa, mantengono la loro natura fortemente intergovernativa: sono composti da membri di estrazione governativa, privi di autonomia individuale; decidono secondo un modo di deliberazione prevalentemente unanimistico; assumono per lo più atti non vincolanti ovvero atti che lo sono in base al diritto internazionale; sono in massima parte sottratti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.

V. – Il quadro istituzionale dell'UEM venutosi a delineare in seguito alle misure di contrasto alla crisi presenta tuttavia importanti segnali di "tenuta" del "metodo comunitario".

Tali segnali si sono avuti tanto nel volet monetario quanto in quello economico. Nel primo i poteri della BCE, nel secondo quelli della BCE ma soprattutto quelli della Commissione sono stati ampliati e rafforzati.

Per quanto riguarda la BCE l'ampliamento dei poteri è avvenuto, in parte, grazie alle iniziative della stessa BCE, in parte grazie all'attribuzione di nuovi poteri ad opera delle altre istituzioni e degli stessi Stati membri.

Per lottare contro la crisi, la BCE ha lanciato una serie di operazioni atipiche, anche dette "non convenzionali" perché non espressamente previste. Si tratta di operazioni dirette ad assicurare la stabilità dell'euro. Esse hanno ad oggetto, da un lato, l'acquisto di titoli degli Stati membri della zona euro, in particolare quelli in difficoltà<sup>63</sup>, e, dall'altro, la messa a disposizione di liquidità alle banche degli Stati membri<sup>64</sup>.

Come si è già visto, con la sentenza sul caso *Gauweiler*, la Corte di giustizia ha confermato la legittimità del programma OMT, giudicando che esso rientra nella competenza della BCE. Grazie all'avallo ricevuto dalla Corte di giustizia, la BCE ha visto allargarsi il ventaglio di strumenti a sua disposizione e pertanto l'incisività della propria azione.

La BCE si è vista inoltre attribuire l'importantissima e delicata funzione di

<sup>63</sup> Il Security Market Program (SMP) e le Outright Market Transactions (OMT) hanno consentito alla BCE di intervenire sul mercato secondario dei titoli emessi dagli Stati membri della zona euro, così influenzandone il corso e il costo in termini di interessi dovuti sulle nuove emissioni. Su di essi, v. G. CONTALDI, *op. cit.*, p. 825 e ss. Recentemente (22 gennaio 2015) la BCE ha lanciato l'Expanded Asset Purchase Programme (EAPP), anche noto come Quantitative Easing (QE), che prevede acquisti mensili per importi predefiniti, sempre sul mercato secondario, di titoli di Stato al fine di evitare il rischio di deflazione. Il programma non è riservato agli Stati in difficoltà: v. *press-release* della BCE del 22 gennaio 2015 consultabile in [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html).

<sup>64</sup> Le c.d. Long Term Refinancing Operations (LTRO), sulle quali v. G. CONTALDI, *op. loc. cit.* L'ultima versione di tale programma riguarda le Targeted Longer-Term Refinancing Operations (TLTROs) deciso anch'esso il 22 gennaio 2015: v. il *press-release* cit. alla nota precedente.

sorveglianza prudenziale sulle banche, essendo stata utilizzata la possibilità prevista dall'art. 127, par. 6, TFUE<sup>65</sup>. Si ricordi che il mancato conferimento alla BCE di una tale funzione era considerato come una grave lacuna, che impediva alla BCE di agire con efficacia.

La BCE infine è stata coinvolta, con poteri consultivi ma anche operativi, tanto nella nuova governance della zona euro<sup>66</sup> quanto nella gestione del MES<sup>67</sup>.

Anche la Commissione ha visto il suo ruolo accrescere<sup>68</sup>. Come per la BCE, ciò è dovuto tanto ad interventi delle altre istituzioni dell'Unione, attraverso atti legislativi basati su disposizioni del diritto primario, quanto ad opere degli Stati membri, attraverso i già citati strumenti extra-Unione.

Per quanto riguarda i nuovi compiti che la Commissione ha acquisito in virtù di atti delle istituzioni dell'Unione, un campo in cui ciò è avvenuto è quello della nuova disciplina del PSC come rafforzata tramite il *Six* e il *Two Pack*. In tale contesto, i momenti in cui è previsto l'intervento della Commissione, pur rimanendo limitati a compiti di consulenza, valutazione e monitoraggio, e mai di natura decisionale, sono stati moltiplicati e affinati, di modo che gli Stati membri della zona euro sono ora soggetti a vincoli procedurali molto più stringenti rispetto al passato, sia sul piano programmatico che su quello della *compliance* rispetto alle indicazioni delle istituzioni<sup>69</sup>.

La manifestazione di maggiore impatto del rafforzamento della Commissione è costituita però dall'adozione del sistema della c.d. "maggioranza inversa". Secondo tale sistema, la raccomandazione presentata dalla Commissione al Consiglio perché adottati determinate deliberazioni si considera appro-

<sup>65</sup> Regolamento (UE) n. 1024/21013 cit., che istituisce il c.d. Meccanismo di vigilanza unico (MVU).

<sup>66</sup> Il Presidente della BCE partecipa, su invito, alle riunioni del Vertice euro (art. 12, par. 1, del Fiscal Compact), come già a quelle dell'Eurogruppo (Art. 1 del Protocollo n. 14, sull'eurogruppo).

<sup>67</sup> Il Presidente della BCE partecipa come osservatore, alle riunioni del Consiglio dei governatori (art. 4, par. 3, Trattato MES). La BCE partecipa con la Commissione alla negoziazione delle condizioni di politica economica cui è subordinata la concessione di assistenza finanziaria ad uno Stato membro (art. 5, par. 6, lett. g); v. anche l'art. 13, par. 1 e 3) e al controllo del rispetto di tali condizioni (art. 13, par. 7). La BCE può, sempre con la Commissione, decidere l'applicazione della procedura d'urgenza che, come si è vista, comporta una riduzione del quorum di voti necessari dall'unanimità ad una maggioranza dell'85% (art. 4, par. 4).

<sup>68</sup> Sul punto v. tra gli altri, R. CISOTTA, *What Role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?*, in *IAI Working Papers* 1324 (July 2013). Secondo l'A. il ruolo della Commissione nel nuovo sistema di governance è di vero "core political driver" dell'Unione (p. 2).

<sup>69</sup> Un buon esempio è dato dalla procedura del "Semestre europeo", prevista dall'art. 2 bis del regolamento (UE) n. 1466/97 come modificato dal regolamento 1175/97 cit. (in particolare par. 2, lett. d), e par. 3).

vata se entro un determinato termine il Consiglio non la respinge a maggioranza qualificata<sup>70</sup>. In casi del genere, la decisione appartiene pur sempre al Consiglio e non alla Commissione. Tuttavia il rigetto della raccomandazione di quest'ultima richiede una delibera esplicita in questo senso da parte del Consiglio e non può derivare, come è avvenuto in passato, dalla semplice assenza di decisione. La raccomandazione della Commissione acquista pertanto un "peso" ben più importante di prima, perché "costringe" il Consiglio ad esercitare le proprie responsabilità.

Passando ora ai nuovi compiti attribuiti alla Commissione da strumenti estranei al diritto dell'Unione, va anzitutto citato il Fiscal Compact, il cui Titolo III – Patto di bilancio prevede numerosi e qualificati interventi dell'istituzione. Si tratta, in massima parte, di compiti di proposta<sup>71</sup> e di monitoraggio<sup>72</sup>.

Si segnala inoltre l'art. 7 che presenta marcate analogie rispetto al sistema della maggioranza inversa prevista nell'ambito del *Six Pack*<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Vedine un esempio nell'art. 4, par. 1, del regolamento (UE) n. 1173/2011 cit., per il caso in cui il Consiglio abbia già deciso che uno Stato membro non ha "dato seguito effettivo alla sua raccomandazione di cui all'articolo 6, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1466/97" e la Commissione raccomandi di adottare un'ulteriore decisione che "richieda allo Stato membro in questione la costituzione di un deposito fruttifero di ammontare pari allo 0,2 % del PIL dell'anno precedente". Per gli altri numerosi casi di "maggioranza inversa" v. R. CISOTTA, *What role*, cit., p. 7 s. L'A. chiarisce che il sistema della maggioranza inversa si applica a casi in cui si tratta di facilitare l'adozione da parte del Consiglio di decisioni che danno seguito a precedenti decisioni approvate dallo stesso Consiglio esplicitamente, cioè senza l'ausilio della maggioranza inversa. In altri termini il sistema è stato previsto soltanto per decisioni, in qualche maniera, di secondo grado.

<sup>71</sup> Esempi di proposta si ritrovano nell'art. 3, par. 1, lett. b) (quadro temporale di convergenza rispetto all'obiettivo a medio termine), nell'art. 3, par. 2 (principi comuni per i meccanismi di correzione delle violazioni della golden rule).

<sup>72</sup> V. art. 5, dove si parla di approvazione e di monitoraggio (insieme con il Consiglio) del programma di partenariato economico e di bilancio per Stati soggetti a procedura di disavanzi eccessivi. L'art. 8, come si è già visto, prevede, nel caso di violazione da parte di uno Stato dell'obbligo di inserire la golden rule nel proprio ordinamento, che la Commissione prepari una relazione ma sono poi gli altri Stati a poter adire la Corte di giustizia.

<sup>73</sup> Secondo la prima frase, le parti contraenti che appartengano alla zona euro "si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi." Da ciò si dovrebbe evincere l'esistenza di un vero e proprio divieto degli Stati della zona euro di non dare seguito alle raccomandazioni della Commissione. Questa lettura dell'art. 7 è però smentita dalla seconda frase, dove si chiarisce che l'obbligo "non si applica quando si constata tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro che la maggioranza qualificata di esse, calcolata per analogia con le pertinenti disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, senza tenere conto della posizione della parte contraente interessata, si oppone alla decisione proposta o raccomandata". Si tratta quindi di una formulazione alternativa del sistema della maggioranza inversa. Peraltro nella seconda frase della disposizione, si

A  
alcun  
rispe  
volte  
ri, un  
siona  
se po  
Co  
tonor  
la pre  
va, q  
grupp  
nella

GL  
pende  
della  
tergov  
re una

Da  
todo c

VI.  
forme  
domar  
questo

In  
del Pa  
mocrat  
dano<sup>76</sup>  
conseg  
menti a  
tari in  
dei loro

parla di c  
decisione

<sup>74</sup> Es.  
pubblico

<sup>75</sup> Es.

<sup>76</sup> Art

Anche il Trattato MES assegna alla Commissione importanti funzioni. In alcuni casi, la Commissione svolge compiti di tipo istruttorio e preparatorio rispetto a decisioni che poi sono assunte dal Consiglio dei governatori<sup>74</sup>. A volte invece la Commissione assume, su mandato del Consiglio dei governatori, un ruolo molto attivo, destinato a sfociare in veri e propri atti di tipo decisionale<sup>75</sup>. In entrambi i casi la Commissione agisce di concerto con la BCE e, se possibile, con il FMI.

Concludendo su questo punto, si può dire che le istituzioni tecniche e autonome, quali la BCE e la Commissione, pur in un contesto caratterizzato dalla presenza dominante delle istituzioni e degli organi di estrazione governativa, quali il Consiglio europeo, il Consiglio Ecofin, il Vertice Euro, l'Eurogruppo e il Consiglio dei governatori MES, svolgono un ruolo fondamentale nella gestione della UEM, compreso il *volet* economico.

Gli stessi Stati membri sembrano in realtà accettare questo ruolo. Ciò dipende probabilmente dal fatto che soltanto BCE e Commissione sono dotate della necessaria *expertise* per elaborare e sostenere le scelte delle riunioni intergovernative, hanno i mezzi per poterle applicare e sono in grado di garantire una gestione *super partes*, nell'interesse comune.

Da questo punto di vista, nel conflitto tra metodo intergovernativo e metodo comunitario, quest'ultimo sembra quantomeno non aver perso terreno.

VI. – Per concludere il nostro esame sull'assetto istituzionale dopo le riforme della governance economica europea, non possiamo fare a meno di domandarci in che misura è cambiata la presenza del Parlamento europeo in questo quadro.

In realtà, ormai da lungo tempo, la partecipazione al processo decisionale del Parlamento europeo costituisce, oltre che l'espressione del principio democratico, che è uno dei valori su cui l'Unione e il suo funzionamento si fondano<sup>76</sup>, anche un elemento essenziale dello stesso metodo comunitario. Di conseguenza di fronte ad un'Unione (intesa come comprensiva anche di strumenti a latere, quali il MES) alla quale sono affidati poteri economici e monetari in grado di incidere così pesantemente sulla vita dei singoli Stati membri e dei loro cittadini è imprescindibile che sia previsto un efficace ruolo di con-

---

parla di constatazione di una maggioranza qualificata contraria ma non è chiaro se sia richiesta una decisione formale in questo senso.

<sup>74</sup> Es. art. 13, par. 1 (esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria; sostenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente; necessità finanziare dello stesso).

<sup>75</sup> Es. art. 13, parr. 3 e 4 (negoziato e firma del protocollo d'intesa con lo Stato richiedente).

<sup>76</sup> Artt. 2 e 10 TUE.

trollo e di indirizzo da parte dell'unico organo di democrazia rappresentativa dell'Unione.

Nondimeno il coinvolgimento del Parlamento europeo nella governance economica è sempre stata molto limitato e questa situazione non è migliorata con le misure anticrisi che hanno modificato tale governance.

Inizialmente a tale istituzione veniva riconosciuto solo il diritto di essere informato di alcune delle attività delle altre istituzioni<sup>77</sup>. Con il Trattato di Lisbona, è invece aumentata la partecipazione della Parlamento europeo all'adozione di atti legislativi, talvolta secondo la procedura legislativa ordinaria<sup>78</sup>, più spesso secondo procedure legislative speciali sul modello della semplice consultazione<sup>79</sup>.

Nel contesto degli strumenti quali il Fiscal Compact e il MES, in quanto accordi internazionali che affiancano ma non fanno parte dell'ordinamento dell'Unione, il ruolo del Parlamento europeo è ulteriormente compresso.

Partendo dal Fiscal Compact, del Parlamento europeo si parla anzitutto a proposito del Vertice euro, in particolare nell'art. 12, par. 5. Viene infatti previsto, in analogia a quanto avviene per il Consiglio europeo, che il Presidente del Parlamento europeo possa essere invitato alle riunioni di tale organo "per essere ascoltato" e che, d'altro lato, il Presidente del Vertice "riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice euro".

Interessante è anche l'art. 13, che, riferendosi al Protocollo n. 1 allegato ai

<sup>77</sup> V., nell'ambito della procedura di sorveglianza multilaterale, l'art. 122, par. 2, terzo comma (raccomandazione della Commissione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri), e in merito alla concessione di assistenza finanziaria in casi straordinari, l'art. 122, par. 2. Si veda anche l'art. 3 del regolamento 1173/2011 cit. facente parte del *Six Pack*, rubricato "Dialogo economico". Vi si prevede che "la commissione competente del Parlamento europeo può invitare il presidente del Consiglio, la Commissione e, se del caso, il presidente dell'Eurogruppo a partecipare a una sua riunione per discutere delle decisioni adottate a norma degli articoli 4, 5 e 6 del presente regolamento". Anche lo Stato membro interessato a tali decisioni può avere la possibilità di "partecipare ad uno scambio di opinioni" in quella sede.

<sup>78</sup> V. art. 121, par. 6 (sulle modalità della sorveglianza multilaterale).

<sup>79</sup> V. art. 125, par. 2 (sulle definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dalla c.d. clausola del *no bail out*); art. 126, par. 14, secondo e terzo comma (sulle disposizioni di applicazione della procedura per disavanzi eccessivi che si sostituiscono a quelle previste dal Protocollo n. 12 o ne precisano le modalità e le definizioni per l'applicazione); art. 127, par. 6 (sull'attribuzione alla BCE di compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi). Merita di essere segnalata la cooperazione tra BCE e Parlamento europeo in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi prevista dall'art. 20 del regolamento (UE) n. 1024/2013 cit. istitutivo del c.d. Meccanismo di vigilanza unico, che è disciplinata da un apposito Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (in *GUUE* n. L 320, del 30 novembre 2013, p. 1).

Trattati, prevede che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali organizzeranno e promuoveranno una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali "ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato"<sup>80</sup>.

Il Trattato MES invece non prevede alcun ruolo per il Parlamento europeo, che non è affatto menzionato<sup>81</sup>.

VII. – Al termine di questa panoramica delle novità di natura istituzionale che sono state introdotte dalle misure adottate per combattere la crisi, possiamo tentare una valutazione complessiva e domandarci se possa effettivamente parlarsi di una nuova e diversa governance dal punto istituzionale in seno alla UEM e se le novità che si sono avute possano influire anche al di fuori della UEM e investire l'intero quadro istituzionale generale dell'Unione.

Sul primo aspetto, si sarebbe orientati a considerare che le varie novità di tipo istituzionale previste dalle misure anti-crisi confermano la via già tracciata dal Trattato di Maastricht. I poteri decisionali nella materia del coordinamento delle politiche economiche sono strettamente riservati ad istituzioni o, per quanto riguarda gli strumenti extra-Unione, a organi a composizione di estrazione governativa, che deliberano, per lo più, secondo il principio dell'unanimità o del comune accordo, e che raramente adottano atti vincolanti nei confronti di uno Stato membro che vi si opponga. Tuttavia, la diffusa e quasi capillare presenza dei poteri preparatori, di consulenza, di controllo e di esecuzione della Commissione e, in misura minore, della BCE, compensano il predominio del metodo intergovernativo e conferiscono alle nuove procedure un carattere sovranazionale più marcato che in passato.

Piuttosto è evidente la tendenza ad accentuare la differenziazione dell'ap-

<sup>80</sup> V. F. CARBONARA, *op. cit.*, p. 129 s. La disposizione è espressione dello stesso orientamento favorevole al coinvolgimento delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali che emerge anche dall'art. 3, par. 2, in fine, a proposito dell'obbligo di istituire un meccanismo di correzione per assicurare il controllo del rispetto della *golden rule*, meccanismo che deve però "rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali".

<sup>81</sup> Si ricordino le obiezioni sollevate nella Risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente ad un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro approvata dal Parlamento europeo il 23 marzo 2011 (consultabile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-103+0+DOC+XML+V0//IT>). In particolare il Parlamento europeo chiedeva, in alternativa al ricorso a strumenti extra-Unione, di esplorare la possibilità di utilizzare l'istituto della cooperazione rafforzata "quale strumento per coinvolgere le istituzioni dell'Unione in tutte le fasi e incoraggiare gli Stati membri la cui moneta non è ancora l'euro a partecipare il meccanismo europeo di stabilità" (par. 11).

parato istituzionale e procedurale riservato agli Stati membri della zona euro rispetto a quello cui sono ammessi tutti gli Stati membri, senza distinzione.

Già il Trattato di Maastricht aveva delineato un regime diversificato che il Trattato stesso definiva come "Disposizioni transitorie", presupponendo che, nel tempo, sarebbe cessata la non partecipazione all'euro degli "Stati membri con deroga"<sup>82</sup>. Con le novità istituzionali di cui si è finora trattato, il fossato tra i due gruppi di Stati<sup>83</sup> diventa sempre più profondo e rischia di divenire definitivo. Il superamento della fase iniziale in cui erano le stesse istituzioni ad agire anche per la zona euro e la previsione di un apparato istituzionale "parallelo" della zona euro, il Vertice euro e l'Eurogruppo, in aggiunta alla stessa BCE, depone in questo senso.

Questa divaricazione tra Stati membri all'interno della UEM potrebbe avere dei riflessi anche su un piano più generale e moltiplicarsi anche in altri settori di competenza dell'Unione? Gli esempi di Europa a più velocità, grazie allo strumento della cooperazione rafforzata, non sono finora stati molti<sup>84</sup>. Il precedente del Fiscal Compact e, ancora di più, quello del MES sono però pericolosi. Essi indicano una via alternativa rispetto alla cooperazione rafforzata, non soggetta alle condizioni restrittive che i trattati impongono in proposito e, soprattutto, rinunciando ad utilizzare le stesse istituzioni dell'Unione<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> Ora artt. 139-144 TFUE.

<sup>83</sup> Va detto che la distinzione tra Stati membri della zona euro e Stati membri con deroga non è l'unica in vigore, perché, ad esempio, il Fiscal Compact, come si ricorderà, è stato concluso anche da alcuni Stati del secondo gruppo. Lo stesso vale per il Patto Euro Plus.

<sup>84</sup> Sul punto v. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 49 s.

<sup>85</sup> V. art. 20 TUE, par. 1, da dove si evidenzia che la cooperazione rafforzata è un mezzo grazie al quale l'Unione autorizza alcuni Stati membri a "far ricorso alle sue istituzioni".