

L'efficacia come metro di valutazione della legittimità della *governance* dell'Ue e del suo percorso di riforma

di Damiano Censi

Abstract: Efficacy as a parameter for assessing the legality of the governance of the EU and its reforms – The essay examines the economic and financial reform process of the Juncker's Commission. The legitimacy of the macroeconomic instruments (or of the measures adopted by the Member States in compliance with them) adopted after 2008 crisis, has been the object of multiple pronouncements by the Constitutional Courts of the Member States, which have placed some limits on the new instruments, such as, for example, the pursuit of intergenerational equity; principle closely related to the stability of the financial system. Consequently, the analysis of the work of the Juncker Commission made by the European Court of Auditors is particularly interesting, as it underlines the ineffectiveness of the reforms implemented in obtaining a stabilization effect. Finally, the proposal of MFF 2021-2027, confirming also for the future, tools, objectives, and resources established by the previous Commission, allows us to fully understand how the juridical outcome of this choice is not neutral.

41

Keywords: Multiannual Financial Framework 2021-2027; European economic governance; Bundesverfassungsgericht; Checks and balances; EU budget.

1. Premessa

Molteplici sono le sfide oggi poste all'Ue ed all'Unione economica e monetaria, dalla crescita del consenso verso i partiti euroscettici¹, alla difficoltà per molti dei paesi membri di agganciare una forma stabile e consistente di ripresa economica².

¹ Avendo, questi ultimi, ottenuto la maggioranza relativa dei voti, alle scorse elezioni europee, sia nel Regno Unito, che in Italia, che in Francia. Alle elezioni del 2014 l'alleanza che ha espresso la Commissione Juncker, formata dall'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo e dal Partito Popolare Europeo, aveva ottenuto 401 seggi su 749 mentre nella legislatura attuale i Socialisti hanno conquistato 154 seggi (nel 2014 erano 185) ed il Partito popolare 182 (nel 2014 erano 216). Cfr. N. Veron, *European Parliament election results: The long view*, in *Bruegel Working Papers*, bruegel.org/2019/05/european-parliament-election-results-the-long-view/ (aggiornato al 1.09.2019); M. Gómez, Reino Cachafeiro e C. Plaza-Colodro, *Populist Euroscepticism in Iberian party systems*, in *Politics*, 2018; Harold D. Clarke, M. Goodwin e P. Whiteley, *Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote*, in *Parliamentary Affairs*, 2017, 439-464; C. Fasone, D. Fromage e Z. Lefkofridi, *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, in *Eui Working Papers*, 2015.

² Come mostrano le statistiche di Eurostat ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/scoreboard (aggiornato al 06.10.2018), in particolare declinate sui cosiddetti paesi PIIGS. Sul tema D. Antonioli e P. Pini, *Chapter Fifteen*, in M. Corsi, J. Kregel e Carlo d'Ippoliti (Eds), *Classical Economics Today: Essays in Honor of Alessandro Roncaglia*, London and New York, 2018, 201 ss.. Tendenza sottolineata anche dal Fondo monetario internazionale

Tale difficoltà è da più parti indicata come manifestazione di un'incoerenza di fondo della *governance* economica europea, ed in particolare dell'UEM. Nel 1992, infatti, si scelse di separare la "gestione della moneta" dalla gestione delle politiche economiche, impostazione di fondo confermata dalle riforme post crisi che hanno sancito il mantenimento della stabilità monetaria attraverso la stabilità dei prezzi e della stabilità economico-finanziaria mediante l'inasprimento dei limiti al *deficit* ed al debito dei paesi membri³.

Da tale impostazione consegue il ricadere sugli Stati membri dei costi della perdita di sovranità monetaria⁴. L'assenza della possibilità di stampare moneta unitamente ai vincoli al deficit ed al debito, tocca, infatti, direttamente lo spazio di manovra concesso alle politiche economiche, limitando la possibilità sia di interventi "keynesiani" di stimolo all'economia⁵, sia di misure volte a colmare le distanze di competitività tra gli Stati membri dell'UE(M). Proprio tali distanze hanno comportato un'asimmetria nella forza con la quale la crisi ha colpito i paesi membri, asimmetria accentuata dalla necessità di misurarsi con economie più competitive⁶ e con capacità di recupero economico-finanziarie maggiori all'interno di un unico mercato⁷.

www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018 (aggiornato al 06.10.2018); www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018 (aggiornato al 06.10.2018). Cfr. inoltre sul tema A. J. Menéndez, *Not seven, but eleven? European crises or "new normal"?*, in *European Law Journal*, 2018, 2-6. Fa eccezione la "tigre celtica" seppur in parte S. Brazis e N. Hardiman, *From 'Tiger' to 'PIIGS': Ireland and the use of heuristics in comparative political economy*, in *European Journal of Political Research*, 2015, 23-42.

³ Cfr. C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Rivista di diritti comparati*, 2018/1, 93 ss.; C. Joerges, *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, in J. K. Fossum e A. J. Menéndez (Eds), *The European Union in Crises or the European union as Crises*, in *Arena Report*, 2014/2, 290.

⁴ Emblematica la cosiddetta *no bail out clause* prevista dall'art. 125 TFUE da analizzare in combinato disposto con l'art. 123 TFUE.

⁵ Ovvero un incremento della spesa per investimenti, e della spesa pubblica in generale, che operato in periodo di crisi economica ne possa contrastare gli effetti sulla domanda interna e conseguentemente sui fattori produttivi. Tale operazione, secondo Keynes, in estrema sintesi, è in grado di innescare una spirale positiva anche qualora finanziata in debito sulla base "dell'effetto moltiplicatore" che genera sull'economia reale e di conseguenza sulle entrate statali J. M. Keynes, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, (1936), Torino, 2017, 435-444.

⁶ Fenomeno ancor più rilevante per gli Stati membri dell'UEM essendo all'interno della stessa area valutaria e senza la possibilità di recuperare competitività svalutando la propria moneta.

⁷ Cfr. A. J. Menéndez, *The Existential Crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, 2013, 453-526; A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 9 ss.; M. Dani, *The EU transformation of the social state*, in *The EU Social Market Economy and the Law*, 2018, 45-64; A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'Economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011/3; G. Marzulli, *Il "convitato di pietra": la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico. Spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in *Rivista AIC*, 2014/2; P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford, 2018, 9 ss.; F. Scharpf, *The asymmetry of European integration, or why the Eu cannot be a "social market economy"*, in *Socio-Economic Review*, 2010/8, 211 ss.. Tra chi sottolinea la prevalenza degli elementi politico-economici positivi derivanti dall'essere parte dell'UEM A. Morrone, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e "diritto costituzionale globale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2012/4, 829-856; T. Beckman, *Reversing Course: Fiscal Policy and Economic Interdependence*, in *International Interactions*, 2018, 361-384; G. Pitruzzella, *Come cambia la*

L'ultimo periodo ha visto, in risposta a tali sollecitazioni, un moltiplicarsi delle proposte di riforma dell'UE(M), che tentano con approcci differenti di affrontare in particolare le conseguenze della separazione tra gestione delle politiche economiche e governo della moneta. La Commissione europea ha cercato di svolgere un ruolo demiurgico in tal senso⁸, ovvero ha recepito e reinterpretato differenti impulsi provenienti sia dalla dottrina che dalle istituzioni nazionali ed europee⁹. Il *leit-motiv* che accomuna le riforme ipotizzate dalle Istituzioni dell'UE, così come da prominenti figure politiche nazionali¹⁰, è la convinzione che le citate “esternalità negative” generate dall'attuale struttura della *governance* economica europea debbano e possano essere risolte approfondendo il livello di integrazione della stessa e rafforzandone il coordinamento laddove le competenze permangono in capo agli Stati membri. Tale evoluzione viene letta, dal punto di vista giuridico, come coerente sia con i trattati fondamentali sia con le costituzioni degli Stati membri¹¹; da quello economico, come adeguata risposta alle sfide date dalla globalizzazione, troppo grandi per essere affrontate in maniera isolata dai piccoli stati della vecchia Europa¹².

Costituzione economica europea tra condivisione dei rischi e moral hazard, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2, 31-42.

⁸ Ruolo rafforzato dall'utilizzo della prassi dello *Spitzenkandidaten*, alle elezioni europee del 2014. S. Hermann, Sara Hobolt e A. S. Popa, *Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, in *European Union Politics*, 2015, 347-368.

⁹ Peralto gli “impulsi” qui richiamati presentano ognuno un diverso quadro interpretativo della realtà giuridico-economica, fattore che ha reso particolarmente arduo per la Commissione conciliarne le posizioni. I quadri interpretativi principali vengono denominati visione “nordica” e “mediterranea”, in parte interpretazioni delle teorie economiche rispettivamente ordoliberali e keynesiane. F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2013/2; G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Rivista AIC*, 2013/4; E. Podrecca, *Riforme del mercato dei prodotti e crescita della produttività, Teoria ed evidenza empirica. Le riforme e l'illusione della crescita*, in *Economia e società regionale*, 2013. Per un'analisi di quanto le visioni politiche abbiano influenzato le scelte economiche B. Eichengreen, *Hall of mirrors: The great depression, the great recession, and the uses-and misuses-of-history*, in *Oxford University Press*, New York, 2014. Nonchè per un'analisi più ampia in campo economico J. Buchanan, R. McGill, e E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Indianapolis, 1977.

¹⁰ Cfr. a mero titolo esemplificativo il “*non-paper*” di Schauble www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2017/10/17-10-10-Non-Paper-BMF-on-Reforming-ESM-09-10-2017.pdf aggiornato al 12.09.2018 e la lettera dei 14 economisti franco-tedeschi Bénassy-Quéré, A.M. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P.O. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B. Weder Di Mauro e J. Zettelmeyer, *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, in *CEPR Policy Insight*, 2018/91.

¹¹ L'Unione europea vista come un percorso di approfondimento continuo dell'Unione stessa è presente infatti nei Trattati sin dal Trattato di Roma. Oggi tale prospettiva è contenuta nel TUE che pone nel suo preambolo l'obiettivo della “creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa”, viene ribadita all'art. 1 del TUE e di nuovo nel preambolo del TFUE. Si rileva del resto come nelle costituzioni di 25 su 27 paesi membri siano contenute le cosiddette “clausole europee”, di cui fa parte l'art. 11 della Costituzione italiana, che oltre a fare esplicitamente riferimento all'UE vengono interpretate come indicanti un principio “costituzionale” di sempre maggior integrazione. Sul punto *ex plurimis* A. Morrone, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, 2014/3; C. Joerges, *What is Left of the European Economic Constitution: A Melancholic Eulogy*, in *Law Legal Journal*, 2013, 76 ss..

¹² *Ex plurimis* cfr. B. Eichengreen, *La nascita dell'economia europea. Dalla svolta del 1945 alla sfida dell'innovazione*, Il Saggiatore, Torino, 2009, 219 ss.; I. Visco, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, intervento al seminario “Il federalismo in Europa e nel mondo”, www.bancaditalia.it/interventi/integov/2013/ventotene (ultimo aggiornamento 9.07.2019); T.

Non serve precisare come, tuttavia, il dibattito sia accademico che politico sulla sua correttezza giuridica ed economica sia acceso. Proprio al fine di aggiornare e sistematizzare, almeno in parte, i presupposti di tale dibattito il presente saggio analizza il processo di riforma economico-finanziaria di cui si è resa protagonista la Commissione Juncker, dal quale, al momento, non si è in alcun modo discostata la Commissione von der Leyen¹³, utilizzando come chiave di lettura il *Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027*. Il QFP viene assunto, dunque, come riferimento, sul quale misurare l'effettivo recepimento delle proposte di riforma della Commissione, in quanto racchiude gli strumenti che l'Unione intende darsi per affrontare le sfide che si presenteranno nella prossima decade, indicando le risorse ad esse destinate. Il ruolo svolto dal QFP nel plasmare il futuro dell'Ue viene sottolineato, del resto, dalle complesse negoziazioni che seguono ogni 7 anni la proposta della Commissione. Non fa eccezione la *Comunicazione* attuale, divenuta la base di contrattazione dalla quale ha avuto inizio un lungo *iter* di approvazione, sia formale¹⁴, che frutto della prassi. In particolare quest'ultimo vede interlocuzioni continue sia tra le istituzioni dell'Ue che a livello intergovernativo. Fasi nelle quali la nuova Commissione tenta di definire e difendere la direzione che intende dare ai prossimi anni dell'Ue (e le

Padoa-Schioppa, *Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, 1998/6, 987-1003. Non è tuttavia unanime la visione positiva di tale percorso da parte sia della dottrina economica che di quella giuridica che sottolinea ad esempio come il processo di approfondimento dell'Unione sia una delle interpretazioni possibili dei Trattati C. Kaupa, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Hart, Oxford-Portland, 2016, 25 e 284; A. Somma, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *DPCE.it*, 2015. La dottrina economica sottolinea, dal canto suo, come non esista una modalità univoca di risposta al fenomeno della globalizzazione finanziaria A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *costituzionalismo.it*, 2011/3; M. Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, 2019, 123 s. Di segno totalmente opposto invece l'analisi di: A. Alesina e S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending*, Brown, J. R., Chicago, 2010, 35-68; A. Alesina, C. Favero e F. Giavazzi, *Austerity - When It Works and When it Doesn't*, Princeton, 2019. Per uno sguardo d'insieme A. Guazzarotti, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2, 85-120; S. Mangiameli, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica*, in A. Cantaro (Eds), *Quo Vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 34-43.

¹³ Sul punto: A. Duff, *The political reform agenda of Ursula von der Leyen*, in *EPC Discussion Paper*, 2019. Nonché l'accorato invito del presidente della fondazione Robert Schuman www.jd-giuliani.eu/en/article/cat-2/657_A-new-European-Commission-to-what-purpose.html (aggiornato al 2.02.2020).

¹⁴ Per il testo completo della Comunicazione eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A52018DC0321 (aggiornato al 29.08.2019). Approntata secondo le indicazioni contenute nell'art. 312 del TFUE che prevede che il bilancio annuale dell'Ue sia stabilito nel rispetto di un *Quadro Finanziario Pluriennale* che copra almeno 5 anni (portati a 7 dalla prassi). QFP che deve essere approvato dal Consiglio all'unanimità previo voto del PE a maggioranza assoluta, che può solo respingere o confermare il testo presentatogli. Tale Quadro fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa (che corrispondono ai settori di attività dell'Unione Europea) e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Per un approfondimento cfr. F. Pocar, M.C. Baruffi, *Commentario breve ai trattati dell'unione europea*, Padova, 2014, 1472-1474; A. Somma, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE online*, 2018/4.

risorse ad essa necessarie), mentre gli Stati membri tutelano le categorie di spesa alle quali sono più direttamente interessati¹⁵.

Viene inoltre approfondito, per le riforme già attuate, il tema dell'efficacia del lavoro di recepimento svolto dalla Commissione. Si ritiene infatti che l'efficacia sia in questo caso una categoria interpretativa giuridicamente rilevante, proprio perché il conseguimento degli obiettivi di stabilizzazione economico-finanziaria è stato al centro della stagione di riforme nel periodo che va dal 2008 ad oggi. Tale perseguimento ha comportato, a mero titolo esemplificativo, per il *Bundesverfassungsgericht* la compressione della capacità dei cittadini tedeschi di controllare le finanze del proprio Stato, e per il Tribunale costituzionale portoghese la limitazione delle tutele sociali garantite dalla costituzione lusitana¹⁶. La medesima linea interpretativa è stata riproposta anche dal Consiglio di Stato ellenico¹⁷.

Tali “compressioni” sono state avallate ponendo alcuni confini ai nuovi strumenti ed interpretandoli alla luce del principio “dell'equità intergenerazionale”; principio strettamente connesso con la stabilità del sistema finanziario¹⁸. L'efficacia, o meno, delle riforme poste in campo nell'ottenere la

¹⁵ Ma si discute anche sull'ammontare complessivo dell'impegno di spesa al momento previsto attorno ai 1135 miliardi per 7 anni. Tali negoziazioni, che secondo i piani della Commissione avrebbero dovuto concludersi entro il 2019 (per poter approvare il testo definitivo entro il 2020 evitando la gestione provvisoria *ex art.* 312 TFUE, ma neppure su questo al momento si è raggiunto un accordo), non hanno al momento toccato, e non sembrano intenzionate a toccare, i progetti di riforma di seguito analizzati se non rimodulando in minima parte i fondi ad essi destinati. Per un costante aggiornamento sulla percorso di negoziazione del QFP www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/ (aggiornato all'8.11.2019).

¹⁶ Si fa riferimento rispettivamente alle decisioni del *Bundesverfassungsgericht* e del Tribunale costituzionale portoghese. In relazione al secondo cfr. M. Dani, *Misure di aggiustamento macroeconomico e Tribunale costituzionale portoghese: il limitato potenziale contro-egemonico della dottrina dei controlimiti*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2014/1, 113; A. Monteiro Fernandes, *L'austerità e l'“eguaglianza proporzionale”. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 339 ss.; T. Abbiate, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 146. Per quanto riguarda il *Bundesverfassungsgericht* F. Pedrini, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità davanti al Bundesverfassungsgericht. Una griglia di problemi in attendanti Karlsruhe*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012; U. Di Fabio, *The OMT decision of the German Federal Constitutional Court*, in *German Law Journal*, 2014/2, 107-38; A. Di Martino, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Rivista di diritto Pubblico Italiano comunitario e Comparato*, 2015; P. L. Geti, *Il contributo della Giurisprudenza costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione Europea*, dagli atti del convegno del 13 Maggio 2015 su: www.nomos-leattualitaneldiritto.it (aggiornato al 29/05/2019).

¹⁷ Decisioni n. 464/2013 e n. 602/2013.

¹⁸ Confini ed interpretazioni, che, nell'avallare le riforme derivanti dalla sottoscrizione, in particolare del Fiscal Compact e del MES, sono stati esplicitamente richiamati dalla Corte costituzionale portoghese (nell'ottica di una sostanziale limitazione della sfera di azione del Fiscal Compact) e della belga e tedesca (in un'ottica di difesa del potere decisionale dei rispettivi organismi rappresentativi) C. Fasone, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019/3, 839-858. In Italia, il principio dell'equità intergenerazionale, è principalmente frutto dell'elaborazione della dottrina che lo collega alla necessità di garantire l'applicazione dell'art. 3 secondo comma della costituzione non solo per il tempo presente ma anche per quello futuro, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità del

stabilizzazione richiesta influenza, dunque, la correttezza del bilanciamento effettuato. Ma risulta anche rilevante per il futuro, rispetto al quale la lettura del QFP – e quindi la perseveranza o meno negli impegni di spesa sanciti dalla Commissione Juncker – ci guiderà sia nel comprendere l'effettivo recepimento delle proposte di riforma dell'UE(M), sia, di conseguenza, nel determinare i confini temporali della rilevanza dei correttivi effettuati dalle Corti summenzionate.

Nel secondo paragrafo, al fine di cogliere gli obiettivi ai quali erano destinati le rispettive riforme e quindi i risultati che ci si attendeva da esse, si analizza un atto politico fondamentale per comprendere il ruolo che l'UE intende svolgere nel medio-lungo periodo: il *discorso sullo stato dell'Unione*, che il presidente della Commissione europea pronuncia nell'autunno di ogni anno di fronte al Parlamento Europeo¹⁹. Un rilievo analogo va riconosciuto, in tal senso, alla *Relazione dei cinque Presidenti*, resa pubblica il 22 giugno del 2015, che rappresenta il punto nodale della costruzione del progetto di riforma dell'UE(M). Tali documenti, tuttavia, non esauriscono le proposte di riforma approntate dalla Commissione che si sono succedute nel tempo; risulta pertanto necessario analizzare anche lo stato di quanto non attuato, al fine di meglio comprendere la rilevanza del ritardo accumulato. Svolge al meglio tale compito la calendarizzazione del processo di riforma dell'UE(M) effettuata dalla Comunicazione della Commissione: *Ulteriori tappe verso il completamento dell'unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia*²⁰.

Dalla lettura di tali contributi si rileva come le proposte analizzate possono essere ricondotte sostanzialmente a due linee direttrici: da un lato aumentare gli strumenti di tutela socioeconomica dei cittadini dell'Unione e dall'altro innescare un processo di stabilizzazione economico-finanziaria particolarmente rilevante per paesi facenti parte della stessa area valutaria. Tali obiettivi sono generalmente

sistema previdenziale e del debito pubblico R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, 15. Alla luce del suddetto principio sono state dunque lette, dalla dottrina summenzionata, le riforme della *governance* economica europea successive al 2008 ed in seguito alla riforma Costituzionale n. 1 del 2012 tale tesi è stata più esplicitamente messa in relazione con la garanzia dell'equilibrio finanziario M. Rospi, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *www.rivistaaic.it*, 2018/3, 22-23; A. Marzanati, *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in A. Marzanati, A. Mattioni (Eds), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, 127 ss.; G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2018/3, 627-646. Fa da contraltare alla dottrina qui richiamata una giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana che non invoca esplicitamente un principio di equità intergenerazionale ma in alcune pronunce, come la n. 45/1990, 10/2010 e n. 264/2012, opera un bilanciamento tra garanzia dei diritti sociali e limitatezza delle risorse finanziarie (giurisprudenza già rilevata da R. Bin, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 107 ss.). Fa seguito alla riforma del 2012 la sentenza n. 10/2015 che aggiunge alle argomentazioni già riportate l'esigenza dell'equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81. Tale giurisprudenza, tutt'ora non costante in ambito italiano (per una ricostruzione C. Bergonzini, *The Italian Constitutional Court and Balancing the Budget*, in *EuConst*, 2016, 177), rappresenta potenzialmente una chiave di accesso, e di riscrittura, del sistema di garanzia dei diritti sociali proprio delle costituzioni del dopoguerra come sottolineato da M. Dani, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lavoro e diritto*, 2018; A. Barbera, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015.

¹⁹ Cfr. § 2.

²⁰ Cfr. § 2.

perseguiti dal bilancio dell'amministrazione centrale sia nei sistemi nazionali di tipo federale²¹ che di tipo regionale²². Tuttavia, universalizzare e centralizzare a livello europeo forme di tutela socio-economica per tutti i cittadini, e sostenere con fondi aggiuntivi i territori con deficit di competitività, costituiscono obiettivi di spesa a cui Bilancio dell'Unione Europea non è in grado di ottemperare senza un ripensamento delle entrate che finanziano il Bilancio stesso²³.

Per tale ragione, affrontando il secondo punto dell'indagine – ovvero passando dall'esame degli obiettivi a quello degli atti normativi generati dalle proposte di riforma summenzionate – si è scelto di concentrarsi *in primis* sul “Piano Europeo degli Investimenti Strategici (o FEIS)²⁴”. L'obiettivo del FEIS, come più volte sottolineato dal presidente Juncker, era proprio di ridurre quelle distanze di competitività sopra richiamate e che il Bilancio dell'Ue non è in grado di affrontare²⁵. Si anticipa tuttavia la critica principale posta al cosiddetto *piano Juncker*, cioè la distanza tra mezzi ed obiettivi²⁶.

Non sorprende, pertanto, che l'ultima rilevante presa di posizione della Commissione Juncker sia stata dedicata al tema delle risorse proprie dell'Ue, ed in particolare a ricondurre alla procedura legislativa ordinaria la materia della tassazione, approfondita nel terzo paragrafo²⁷.

Proseguendo nell'analisi, inoltre, lo sguardo non è stato rivolto solo alla centralizzazione del potere impositivo: dalla proposta di riportare nel bilancio dell'Ue le risorse del Meccanismo Europeo di Stabilità²⁸, infatti, si è giunti fino all'affrontare la costruzione di un bilancio separato per l'Eurozona, laddove i paesi membri con un deficit di competitività hanno risentito maggiormente della crisi del 2008²⁹.

²¹ Si noti nel report di seguito riportato, svolto dal *Congressional Budget Office* per il periodo 2019-2029, sia la dimensione del bilancio federale che le risorse da questo destinate ad esempio al sistema pensionistico per tutti i cittadini USA www.cbo.gov/system/files?file=2019-01/54918-Outlook.pdf (ultima visualizzazione 23.07.2019). Del resto anche il sistema tedesco, pur con un alto livello di decentramento, prevede un budget federale che corrisponde al 40% dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, destinato proprio a colmare i divari tra i vari *länder* e a sostenere un sistema federale di welfare J. Rodden, *Soft budget constraints and German federalism. in Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, Londra, 2003, 161-186.

²² Si pensi al ruolo svolto dal fondo perequativo in Italia *ex plurimis* Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, 18.

²³ Queste ultime corrispondono attualmente all'1,11% del RNL dei paesi dell'UE e a circa il 2% della spesa pubblica europea complessiva cfr. “il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue del 28 giugno 2017”, COM(2017) 358 final.

²⁴ Dal nome del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici ad esso collegato eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R1017&from=EN (aggiornato al 25.08.2019)

²⁵ Cfr. § 4.

²⁶ Cfr. § 4.

²⁷ Cfr. per il testo ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en (aggiornato al 6.05.2019)

²⁸ La proposta di regolamento è già stata presentata al Consiglio dalla Commissione e prevede una *governance* più snella del MES in grado di rispondere velocemente alle crisi finanziarie e di liquidità ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_827.pdf (aggiornato al 19.09.18).

²⁹ Cfr. nota 7 sugli shock asimmetrici nell'eurozona.

Nel corso di questa trattazione l'efficacia degli atti normativi viene misurata in base alla corrispondenza tra gli obiettivi che le dichiarazioni programmatiche pongono loro in capo ed i risultati da loro effettivamente conseguiti. Ribadiamo, tuttavia, che un metro di valutazione altrettanto rilevante risiede nel comprendere quanto di ciò che è stato compiuto nella strada già percorsa verrà confermato nei prossimi anni. In questo senso con uno sguardo diacronico è possibile verificarne fattibilità ed efficacia alla luce di quanto previsto dal *Quadro Finanziario Pluriennale* passato (2014-2020) e confermato o meno da quello futuro (2021-2027)³⁰. In particolare quest'ultimo ci restituisce la portata temporale degli atti normativi esaminati dalle Corti costituzionali summenzionate e delle valutazioni, ad essi relativi, da queste ultime effettuate.

Al lettore risulterà già chiara a questo punto l'ampiezza del tema trattato. Per tale ragione si è resa necessaria una selezione delle riforme e degli atti normativi rilevanti, nonché delle più influenti proposte politico-dottrinali³¹, escludendo ciò che non appare centrale rispetto al tema trattato (dalla creazione di un'Europa a più velocità³², al ruolo della BCE). Si è scelto inoltre, nel confrontare obiettivi e risultati raggiunti dai corrispondenti atti normativi, di usufruire dell'ausilio delle analisi compiute dall'organo che svolge tale compito internamente alle istituzioni europee stesse, oltre a ruoli più puramente consultivi e contabili: la Corte dei conti europea.

L'Audit n. 18 del 2018³³ della Corte dei conti europea risulta, infatti, particolarmente adatto allo scopo, in quanto si concentra sull'intrinseco malfunzionamento delle riforme post crisi³⁴, delineandone i profili di inefficienza³⁵.

³⁰ Confronta § 6.

³¹ Si permetta il rimando alla nota 12.

³² Cfr. G. Rossolillo, *Fiscal compact, Meccanismo europeo di stabilità ed Europa a due velocità: proposte istituzionali per un governo della zona euro*, in *Il Federalista*, 2012/2, 10 ss.; T. Gyelnik, 2017 *Double-Speed Europe: A New Round of Border Frames within European Integration*, in *Cross-Border Review Yearbook*, 2017, institute.cesci-net.eu/tiny_mce/uploaded/CBR_Y2017.pdf#page=52 (aggiornato al 06.10.2018). Allo stesso tempo sono molteplici gli elementi di analisi contigui al tema trattato ma che non si potranno appieno esplorare: la fase finale del QE nonostante la scelta della BCE di prolungarlo entro la fine del 2019 annunciata nell'ultima conferenza stampa del presidente Draghi www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2018/html/ecb.is180913.en.html (aggiornato al 06.10.2018), l'aumentare delle spinte degli stati "periferici" per superare i limiti di spesa imposti www.repubblica.it/economia/2018/10/05/news/commissione_europea_def-208274667/?ref=fbpr (aggiornato al 05.10.2018), il crescere degli *spill over* sociali negativi nelle economie dei "PIIGS" cfr. www.repubblica.it/economia/2018/10/04/news/italia_piu_povera_e_con_maggiori_disuguaglianze_il_rapporto_dell_asvis-207928477/?ref=RHPPBT-VE-I0-C6-P10-S1.6-T1 (aggiornato al 04.10.2018).

³³ Cfr. per il testo dell'audit www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=46430 (aggiornato al 19.09.18)

³⁴ Cfr. § 5. La Corte nell'audit, formulato in base all'art. 287, par. 4, comma II, del TFUE, opera una verifica della compatibilità tra gli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita e il Semestre Europeo come interpretato, nella prassi, dalla Commissione europea.

³⁵ Cfr. § 5. La Corte dei Conti si posiziona pertanto in controtendenza rispetto alla valutazione complessivamente positiva delle riforme della *governance* economica e monetaria compiuta dagli organi giurisdizionali in sede europea. Cfr. *Gauweiler* (C-62/14) e *Pringle* (C-370/12). Tale differenza di approccio deriva, in parte, proprio dal ruolo della Corte dei Conti come guardiano della corrispondenza tra l'operato delle istituzioni europee con i principi ed i limiti contabili stabiliti dai Trattati, ed in parte dal suo essere priva dell'investitura di interprete autentico dei

Nell'iniziare a percorrere il cammino qui brevemente accennato, si sottolinea, nuovamente, come nel valutare l'efficacia degli atti normativi e delle proposte analizzate si debba tener conto sia dei tempi di fattibilità degli stessi, sia dell'adeguatezza rispetto all'obiettivo finale. Si auspica tuttavia che l'ampiezza dell'analisi sia giustificata dall'importanza della tema indagato, ovvero uno sguardo sul portato giuridico del mantenimento dello *status quo* nel processo di riforma della *governance* economica europea.

2. Riforme attuate e loro obiettivi: i discorsi sullo stato dell'Unione e la Relazione dei cinque Presidenti.

Per individuare gli obiettivi posti a fondamento dell'operato dell'istituzioni europee si ritiene necessario indagare gli atti politici che hanno scandito il percorso di riforme dal 2008 in avanti, per poter poi confrontare i risultati effettivamente raggiunti dalle riforme annunciate con quelli dichiaratamente attesi. In particolare si analizzeranno in questo paragrafo i *discorsi sullo stato dell'Unione* rivolti dal presidente della Commissione Europea ogni anno al Parlamento europeo³⁶ e la *Relazione dei cinque Presidenti*³⁷ contenente la visione che essi, e le istituzioni che rappresentano, hanno del futuro dell'Unione europea³⁸.

Inaugurato dalla Commissione Barroso nel 2010, il *discorso sullo stato dell'Unione* ricalca il *discorso alla nazione made in USA*³⁹. Espressamente previsto dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America⁴⁰, il *discorso alla nazione* costituisce un'informativa che il Presidente degli USA deve dare al Congresso in relazione alla situazione socio economica della Federazione, indicando le riforme che l'amministrazione intende attuare nel tempo a venire.

trattati in capo alla Corte di Giustizia D. Siclari, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, in *Percorsi di diritto amministrativo*, 2012, 63; M. Sciascia, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano, 1997, 280.

³⁶ Il *discorso sullo stato dell'Unione* è previsto dal IV allegato dell'accordo che regola le relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=IT) aggiornato al 12.09.20189.

³⁷ Ovvero Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Joeren Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz.

³⁸ L'inclusione del Presidente del PE nell'ultima *Relazione*, vuole essere l'epitome del coinvolgimento dell'organo rappresentativo e del processo di trasformazione dell'Ue in vera "Unione politica. Per il testo della *Relazione* ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (aggiornato al 07.09.2018). Tale elemento, tuttavia, rimane isolato nel testo dell'ultima *Relazione*, in quanto il Parlamento europeo non riceverà nuove attribuzioni nella gestione della *governance* economica europea. Elemento che stride con i molteplici richiami al *deficit* democratico G. Passaniti, *Deficit democratico dell'unione europea, il difficile cammino verso la piena integrazione*, in *Diritto.it*; F. Saitto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, 2016/3; G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013/4, 905 ss.

³⁹ V. per un'analisi del rapporto tra il *discorso sullo stato dell'Unione* e l'attività legislative del Congresso D. R Hoffman e A. D. Howard, *Addressing the State of the Union: The Evolution And Impact of the Presidents's Big Speech*, Boulder, 2006.

⁴⁰ Art. 2, III sezione www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec3 (aggiornato al 27.09.2019).

Ricalcando tale schema, il *discorso sullo stato dell'Unione* risulta particolarmente utile per riportare obiettivi dichiarati e risultati raggiunti dalle riforme attuate. Analizzandone i contenuti, a partire dal primo pronunciato dal presidente Barroso nel 2010 fino a quello del 2018, si può osservare da un lato la presenza preponderante di obiettivi presentati di anno in anno in maniera pressoché identica e dall'altro il progressivo abbandono di alcune proposte, come la condivisione del debito⁴¹, evidentemente mal accolte dal mutevole panorama politico. Quasi residuali appaiono, viceversa, gli obiettivi raggiunti e dei quali pertanto si propongono mere integrazioni o revisioni.

Pressoché inalterati nei *discorsi* pronunciati tra il 2010 e il 2013⁴² dal presidente Barroso appaiono proprio i *target* da raggiungere al fine di pervenire ad una stabilizzazione economico finanziaria dell'Ue, e dell'UEM in particolare, ovvero la costruzione di un bilancio della zona euro autonomo in grado di colmare i deficit di competitività tra gli Stati membri e l'emissione di *project bond*⁴³ in coordinamento con la Banca europea per gli investimenti, nonché, dal lato delle entrate, la costruzione di un sistema di tassazione centralizzato.

Sostanziali passi avanti si rilevano viceversa sul lato della stabilizzazione del sistema bancario, dove al termine del suo mandato il presidente Barroso ha ultimato la realizzazione del “Meccanismo di vigilanza unico europeo⁴⁴” primo *step* verso la costruzione dell'Unione bancaria. Del resto, anche l'archetipo della *Relazione* analizzata al presente paragrafo – cioè la *Relazione dei quattro Presidenti*, del dicembre del 2012⁴⁵ – si concentrava quasi unicamente sul settore bancario ed in particolare sulla creazione del Meccanismo di Vigilanza Unico e della funzione di ricapitalizzazione del MES.

Dal canto suo, la Commissione Juncker ha portato a compimento il “sistema comune di garanzia dei depositi bancari⁴⁶” e il “meccanismo di risoluzione

⁴¹ Ovvero giungere all'emissione di titoli di Stato congiunta nell'area Euro, per supportare gli Stati membri con difficoltà ad approvvigionarsi sul mercato dei capitali G. Soros, *Eurobonds or euro-exit: the choice is Germany's*, in *The Guardian*, 2013; R. Samuelson, *Why the Economic Situation In Italy Matters*, in *Real markets*, 2016/1; Delpla e Weizsäcker, *The Blue Bond proposal*, in Bruegel policy brief Issue, 2010; P. De Grauwe e W. Moesen, *Gains for All: A proposal for a common Eurobond*, in *CEP commentary*, 2009.

⁴² Cfr. per il testo completo del 2010 europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-411_it.htm, 2011 europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-607_it.htm, 2012 europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_it.htm e 2013 europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_it.htm (aggiornati al 18.08.2019).

⁴³ Titoli emessi, nei prospetti della Commissione, dalla BCE e a garanzia condivisa tra gli Stati membri. Questi avrebbero dovuto finanziare investimenti specifici, ad esempio in infrastrutture ad alto impatto tecnologico. Così pensati non hanno trovato evoluzione se non in un programma di investimenti della Bei www.eib.org/en/products/guarantees/index.htm (aggiornato al 20.11.2019) senza garanzie condivise tra gli Stati membri.

⁴⁴ Definitivamente entrato in vigore nel 2014, il Meccanismo unico di sorveglianza, sotto l'egida della BCE, supervisiona la solvibilità e il rispetto delle norme prudenziali dell'Ue su un totale di 114 banche europee www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html (aggiornato al 08.09.2018).

⁴⁵ Cfr. www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf (aggiornato al 25.09.2018).

⁴⁶ Istituiti dalla direttiva n. 49 del 2014, i sistemi di garanzia dei depositi bancari obbligano tutti gli istituti di credito a versare contributi in fondi vincolati che garantiscono i privati depositanti presso di essi (per depositi entro 100.000 euro). In caso di dissesto i depositanti dovranno essere

unico⁴⁷”, affiancandovi la direttiva 2014/59/UE (*Bank resolution and recovery directive*). Ha inoltre già previsto una rimodulazione del finanziamento dell'*ESM Bank Recapitalisation Instrument* sopra citato⁴⁸ e di limitare l'esposizione delle banche ai debiti sovrani nazionali ponendo un massimale ai titoli di un singolo Stato che le banche possono detenere nel loro portafoglio. Conseguentemente l'Unione bancaria va ascritta tra gli obiettivi con il più alto livello di implementazione nel processo di riforma successivo al 2008.

Tuttavia, la proposta per la quale si è caratterizzata, e deve pertanto essere principalmente valutata⁴⁹ l'azione della Commissione Juncker è il “Piano di investimenti per l'Europa” di 315 miliardi di euro, veicolati tramite un nuovo “Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)”, coordinato dalla BEI⁵⁰. Il cd. *piano Juncker*⁵¹ avrebbe dovuto, nelle intenzioni della Commissione, investire, e attirare investitori privati, in settori chiave dell'economia europea⁵² dando impulso alla ripresa economica complessiva. Dal lato istituzionale tale impulso doveva essere completato dall'Unione fiscale, il cui primo passaggio avrebbe dovuto essere la modifica delle regole di maggioranza interne al consiglio in modo tale da rendere la maggioranza qualificata il metodo comune di decisione⁵³ anche nelle scelte relative alle risorse proprie ed alla tassazione⁵⁴. Al momento risulta invece solamente la creazione di un “Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche⁵⁵”, con la funzione di coordinare e completare l'attività dei *National Fiscal Councils*⁵⁶, cioè quelle autorità indipendenti istituite a livello nazionale (per l'Italia l'Ufficio Parlamentare di Bilancio), col compito di monitorare e consigliare i governi nella formulazione delle politiche finanziarie e di bilancio secondo il modello *comply or explain*⁵⁷.

rimborsati, dal sistema di garanzia, entro 7 giorni lavorativi. eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0049&from=EN (aggiornato al 10.08.2019).

⁴⁷ Sul punto www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/ (aggiornato al 08.09.2018), mentre per un'analisi complessiva del portato giuridico del *Single Supervisory Mechanism* E. V. S. G. Babis, *The European Single Supervisory Mechanism*, in *Journal of Corporate Law Studies*, 2013, 255–285.

⁴⁸ Attribuito al MES al fine di impedire che una crisi di liquidità del settore bancario si determini, nuovamente, in crisi dei titoli di stato www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137569.pdf (aggiornato al 25.09.2018).

⁴⁹ Secondo le informazioni di cui al § 4.

⁵⁰ Cfr. § 4.

⁵¹ Cfr. per il testo del *discorso* del 2015 in cui venne lanciato europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_it.htm (aggiornato al 10.08.2019)

⁵² Ovvero innovazione tecnologica, rinnovamento energetico e riconversione industriale. Cfr. paragrafo 4.

⁵³ Mediante l'utilizzo delle “clausole passerella. Cfr. § 3.

⁵⁴ Cfr. per il testo del *discorso* del 2017 nel quale venne lanciata tale riforma in materia di tassazione, ancora non attuata, ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en (aggiornato al 6.05.2019).

⁵⁵ Cfr. ec.europa.eu/info/publications/2017-annual-report-european-fiscal-board_it (aggiornato al 08.09.2018).

⁵⁶ Per un quadro di insieme www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201406_focus08.en.pdf?5f5cec4d7c1a859d583f5da57415e34a5 (aggiornato al 08.09.2018).

⁵⁷ Ovvero questi ultimi sono tenuti a conformarsi alle linee guida indicata dalle autorità indipendenti e ove non si conformino o non intendano conformarsi sono tenuti entro determinati

Sempre dal lato istituzionale, inoltre, si annunciava la volontà di pervenire ad un Ministro europeo dell'economia e delle finanze che fosse anche vicepresidente della Commissione, le cui ampie attribuzioni avrebbero dovuto essere finanziate dalla trasformazione del MES in Fondo Monetario Europeo⁵⁸ entro il 2019⁵⁹.

Eccetto l'Unione bancaria, nessuno dei suddetti obiettivi è stato raggiunto entro il termine del mandato della Commissione Juncker, non rispettando, peraltro, la scansione temporale indicata nella comunicazione della Commissione *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione Economica e Monetaria dell'Europa: tabella di marcia*⁶⁰, del 6 dicembre 2017. Non solo: in relazione agli obiettivi e le riforme che la Commissione Juncker avrebbe dovuto mettere in campo, merita un focus il tema della modifica dei trattati. Proposto esplicitamente nel *discorso sullo stato dell'Unione* del 2017, come una necessità “inevitabile a lungo termine”, il tema viene completamente omissivo nell'ultimo *discorso* pronunciato il 12 settembre 2018⁶¹. Eppure – tornando ai documenti programmatici della Commissione Barroso – dal *discorso sullo stato dell'Unione* del 2013⁶² fino al *Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita*⁶³, emergeva chiaramente una prospettiva di riforma che prevedeva necessariamente, per lo svolgimento di passi ulteriori nell'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, una modifica dei trattati istitutivi.

periodi di tempo a motivarne le ragioni. Il rispetto o meno di tali procedure viene a far parte delle valutazioni alla base delle raccomandazioni annuali della Commissione cfr. A. Vernata, *L'Ufficio parlamentare di bilancio: tra virtualità ausiliarie e soggettività eurounitaria*, in *Diritto pubblico*, 2017/2, 469-514.

⁵⁸ Per il testo www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/12/Proposta-di-REGOLAMENTO-DEL-CONSIGLIO-sullistituzione-del-Fondo-monetario-europeo.pdf (aggiornato al 19.09.18.)

⁵⁹ Al momento tuttavia si è raggiunto un accordo al livello dell'Eurogruppo solo al fine di permettere al MES di svolgere la funzione di *backstop* bancario cfr. www.consilium.europa.eu/media/39772/revise-sm-treaty-2.pdf (aggiornato al 6.10.2019). Del resto si ricorda brevemente come la trasformazione del MES in Fondo Monetario Europeo comporterebbe la necessità di far approvare dal Consiglio le decisioni discrezionali prese dal *Board of Directors* del MES, secondo la dottrina Meroni (C. 9/56, Meroni v. l'alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'acciaio 133 e causa 10/56, Meroni v. l'alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'acciaio 157) e ai sensi degli artt. 290 e 291. Cfr. M. Simoncini, *Nuovi regolatori e vecchi principi nel diritto dell'UE. Poteri e limiti delle autorità europee di vigilanza finanziaria*, in *Nomos*, 2016. Ma anche, non solo in relazione al MES, L. Galli, *Efficienza e legittimazione delle istituzioni pubbliche: il caso del SRB*, in *Rivista di diritto bancario*, 2016/24; M. Channon, *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, in *European Law Review*, 2014, 380 ss..

⁶⁰ Che opera una riorganizzazione temporale delle proposte di riforma effettuate precedentemente cfr. eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0821&from=EN (aggiornato al 18.09.18).

⁶¹ Cfr. ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf (aggiornato al 12.09.2018).

⁶² Cfr., per il testo europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm (aggiornato al 25.09.2018).

⁶³ Cfr. eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF (aggiornato al 25.09.2018).

Simile riflessione deve formularsi riguardo al tema della condivisione del debito. Già dalla *Relazione dei quattro Presidenti* del 2012 emerge, in svariati passaggi, come l'obiettivo fondamentale del processo di riforma attivato fosse di ampliare la capacità fiscale dell'Unione, non solo con risorse proprie, ma soprattutto mediante il ricorso al mercato dei capitali in maniera condivisa. Obiettivo che, pur risultando chiaramente anche dalle parole introduttive della *Relazione dei cinque Presidenti* (e propugnato sia dal Presidente Barroso che dalla Commissione Juncker⁶⁴), non riceve uno spazio adeguato nella parte programmatica di quest'ultima, che la pone come possibilità nel lungo periodo, e solo a fronte di un complessivo irrigidimento delle norme di armonizzazione e controllo delle politiche economiche⁶⁵.

Sembra dunque che le difficoltà che investono il perseguimento dell'Unione politica⁶⁶ siano inversamente proporzionali ai passi avanti compiuti nell'implementazione delle riforme che avrebbero dovuto svolgere una funzione "solidaristica" all'interno dell'UE(M). Tali difficoltà di certo non sono state alleviate dagli ostacoli incontrati dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali nel conquistare un ruolo chiave nel sistema di *governance* dell'Ue⁶⁷, di cui si tratta nel prossimo paragrafo.

⁶⁴ Secondo un approccio comune tra la classe politica dell'UE J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari, 2015.

⁶⁵ Questo approccio, voluto dai paesi finanziariamente più forti sul mercato dei capitali, risponde alla necessità di impedire fenomeni di "moral hazard". Per una ricostruzione della sua base teorica S. Dullien e U. Guerot, *The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis*, in *ECFR Policy Briefs*, 2012; T. Asproumouros, D. Rees e G. White, *Public debt sustainability and alternative theories of interest*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2010, 433-447. Parte della dottrina rileva tuttavia il fatto che tale approccio, emblematicamente denominato *austerity now, solidarity tomorrow maybe*, prolunga e rafforza gli elementi di contrasto tra la *governance* economica europea e le "costituzioni economiche" di alcuni Stati membri A. Guazzarotti, *Quanto è pluralista la "costituzione economica europea"? si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, 2018/3; E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Politica del Diritto*, 2013/4, 492 ss.; O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 406 ss. Critica che viene ripresa, sul piano dell'efficacia di tale approccio nel garantire una ripresa economica dell'Ue, anche dalla dottrina economica P. De Grauwe, *Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?*, in *LEQS Paper*, 2013/57; S. Cesaratto, *Chi non rispetta le regole? Morali e doppie morali nell'Europa dell'euro*, Reggio Emilia, 2018; S. Cesaratto, *Italy: A Question of Interest Rates and Trust*, in *Intereconomics*, 2018/53, archive.intereconomics.eu/year/2018/6/italy-a-question-of-interest-rates-and-trust/ (aggiornato al 20.08.2019).

⁶⁶ Cfr. § introduttivo.

⁶⁷ Con alcune rilevanti eccezioni, come nel caso del *Bundestag* (cfr. nota 16, 75 e 76). Sul tema del ruolo dei parlamenti nel sistema di *governance* dell'Ue G. Bucci, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in www.costituzionalismo.it, 2012/3; A. Guazzarotti, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 2017/3; N. Lupo e G. Rivoecchi, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. Bergonzini, S. Borelli e A. Guazzarotti (Eds), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 113 ss.; A. Cossiri, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sovranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2008.

3. Tassazione europea e bilancio separato per l'Eurozona. Posa delle chiavi di volta?

Nel presente paragrafo vengono analizzate due riforme che affrontano il nucleo delle difficoltà affrontate dall'Unione europea. Ci si riferisce, da un lato, all'assenza di un bilancio europeo, in grado di svolgere quel compito perequativo che permetterebbe l'allineamento competitivo tra gli Stati membri⁶⁸, e che sarebbe particolarmente rilevante per paesi facenti parte della stessa area valutaria; dall'altro lato, all'assenza delle risorse per finanziarlo (nonché per rendere efficaci gran parte delle riforme poste in atto dall'attuale Commissione).

Come già indicato all'inizio della presente trattazione, il *discorso sullo stato dell'Unione* è stato scelto dalla Commissione Juncker come occasione per definire e dare risonanza ai suoi progetti per il futuro dell'Europa. Infatti già nel 2017 il Presidente lussemburghese aveva proposto di modificare le regole di maggioranza interna al Consiglio, al fine di rendere la regola della maggioranza qualificata il metodo comune di decisione per le scelte sulle risorse proprie e sulla tassazione. Il passaggio alla maggioranza qualificata nell'approvazione di norme relative alla tassazione avrebbe infatti permesso, secondo il Presidente Juncker, di contrastare più efficacemente l'elusione e l'evasione fiscale velocizzando allo stesso tempo decisioni riguardanti la stabilità complessiva dell'UE(M), oltre che di incrementare le risorse a disposizione del bilancio europeo.

Al piano programmatico ha fatto seguito, nel gennaio del 2019, la Comunicazione: "*Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*"⁶⁹. La Comunicazione sottolinea gli effetti positivi che potrebbero derivare da una riforma del procedimento normativo in materia di tassazione volto a superare la regola dell'unanimità ed afferma che l'abbandono dell'unanimità non configurerebbe un *vulnus* alla sovranità finanziaria degli Stati membri, non modificando in alcun modo le attribuzioni dell'UE⁷⁰. Bastano questi pochi accenni per evidenziare la rilevanza del tema trattato, che resta una costante del dibattito concernente la riforma della *governance* economica europea⁷¹.

Il dato da sottolineare è che la tassazione è rimasta una delle ultime materie a dover essere normata, a livello europeo, mediante una procedura legislativa che prevede il voto del Consiglio dell'Unione europea all'unanimità (ai sensi degli artt. 113 e 115, in combinato disposto con l'art. 194 ultimo paragrafo del TFUE). Tuttavia, di particolare importanza per queste riflessioni è l'art. 192 del TFUE, che nell'elencare le materie da approvarsi mediante procedura legislativa speciale,

⁶⁸ Queste ultime corrispondono attualmente all'1,11% del RNL dei paesi dell'UE cfr. "il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue del 28 giugno 2017", COM(2017) 358 final.

⁶⁹ Cfr. ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf (aggiornato al 6.05.2019).

⁷⁰ Valutazioni condivise dal Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche cfr. AA.VV. *Assessment of EU fiscal rules. With a focus on the six and two-pack legislation, op. cit.*

⁷¹ Venne infatti sollevato anche dalla Commissione Prodi. Cfr. ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-taxation/taxation-qualified-majority-voting_en (ultimo aggiornamento al 16.05.2019).

stabilisce espressamente la possibilità di superare tale previsione mediante l'utilizzo delle cosiddette "clausole passerella": com'è noto, si tratta della procedura prevista dall'art. 48 del TFUE al 7 comma, che prevede di poter attribuire al Consiglio la facoltà di legiferare a maggioranza qualificata piuttosto che all'unanimità e con procedura legislativa ordinaria invece che speciale⁷².

La procedura ordinaria, peraltro, non solo modificherebbe le maggioranze interne al consiglio ma comporterebbe anche il coinvolgimento paritetico del Parlamento europeo. Quest'ultimo elemento in particolare viene ribadito più volte dalla Commissione, come garanzia di una produzione normativa futura basata su accordi svincolati dagli interessi degli Stati membri e rapportati, viceversa, con le esigenze dei cittadini dell'Unione.

Al quadro positivo appena presentato fanno da contrappeso alcune critiche, direttamente proporzionali alla rilevanza ed alla varietà dei punti toccati dalla Comunicazione che affronta direttamente il sistema di pesi e contrappesi lasciato in eredità dalla Commissione Juncker. Non è tuttavia possibile in questa sede analizzare complessivamente un tema come il deficit democratico in rapporto alla tassazione, sul quale si rinvia pertanto ai molteplici interventi che analizzano più che esaustivamente tale argomento⁷³. Ci si limiterà dunque solamente a ripercorrere la riforma proposta, esplorando i passaggi che coinvolgerebbero gli organi di controllo democratico qualora essa venisse implementata.

Da quest'ultima prospettiva, il superamento dell'unanimità nel Consiglio dell'Unione Europea per l'approvazione delle normative in materia di tassazione, necessita di: una decisione all'unanimità del Consiglio Europeo, una validazione da parte del Parlamento Europeo e può portare ad un possibile intervento di alcuni parlamenti nazionali. Infatti, in diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri vi sono previsioni che rendono imprescindibile l'interpello dei rispettivi parlamenti per ogni decisione rilevante in ambito economico-finanziario compiuta a livello europeo. Si pensi, ad esempio, alla Germania dove, ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 23 e 79 della *Grundgesetz*, risulta obbligatorio richiedere l'approvazione sia del *Bundestag* che del *Bundesrat*⁷⁴, con la medesima maggioranza qualificata

⁷² La suddetta attribuzione può riguardare sia uno specifico atto che un intero settore delle politiche dell'UE. R. Böttner, *The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2016/12, 499-519; R. Baratta, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea*, in *il diritto dell'Unione Europea*, 2011/2, 293. Per un punto di vista più ampio sul tema C. V. Prado, *Anticipated or Tacit EU Treaty Revision via Simplified Procedures under the Control of National Parliaments: The Case of Spain (Constitutional Conditions for the Participation of the Spanish Parliament)*, in *Revista Universitaria Europea*, 2011/15, 75-84.

⁷³ Cfr. N. J. De Boer, *Judging European democracy*, in *National constitutional review of European law and its democratic legitimacy*, 2018; G. Bucci, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in www.costituzionalismo.it, 3/201; A. Guazzarotti, *Sovranità e integrazione europea*, *op. cit.*; N. Lupo e G. Rivosecchi, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro- nazionali di bilancio*, *op. cit.*, 113 ss..

⁷⁴ Cfr. L. F.M. Besselink, M. Claes, S. Imamović e J. H. Reestman, *National constitutional avenues for further eu integration*, in *Citizens' Rights And Constitutional Affairs studies*, 111-125, www.europarl.europa.eu/studies (aggiornato al 28.08.2019).

prevista per la modifica della Legge Fondamentale⁷⁵, per ogni emendamento dei trattati fondamentali o sostanziale modifica delle attribuzioni degli Stati membri. Tale previsione è ulteriormente rafforzata da una legge ordinaria, che elenca le decisioni per le quali il governo tedesco deve richiedere l'approvazione del *Bundestag* e del *Bundesrat*, indicando tra esse anche le clausole passerella⁷⁶, nonché dalla giurisprudenza del Tribunale Federale Tedesco, che ha ribadito l'obbligo (per i membri del governo) di informare e chiedere l'autorizzazione al proprio parlamento per qualsivoglia concessione di aiuto finanziario ad uno Stato membro. Il Tribunale Costituzionale portoghese, viceversa, si è posto a difesa del sistema complessivo di welfare state costruito sulla base della Costituzione lusitana.

Risulta necessario peraltro sottolineare, come elemento di ulteriore problematicità, che entrambe le corti summenzionate affermano (tra le righe delle rispettive pronunce) la necessità di una rivisitazione complessiva del sistema giuridico-costituzionale delineato dai trattati fondamentali, per compiere ogni passo ulteriore nell'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria⁷⁷.

Non nasce dunque sotto buoni auspici, dal lato del reperimento delle risorse, la trattazione del secondo tema qui affrontato: il rafforzamento del bilancio europeo. Invero la proposta di riforma analizzata è rivolta ad una sua ristrutturazione, ovvero alla suddivisione del bilancio europeo in un bilancio dell'Ue ed in uno specifico per la zona euro.

56

Il relativo progetto, approvato dall'Eurogruppo il 13 giugno del 2019, consiste al momento solamente in alcuni punti, denominati "Accordo preliminare sulla creazione di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività⁷⁸". In essi si sancisce la creazione, all'interno del bilancio europeo, di un apposito bilancio per l'area euro, che sarebbe composto dagli stanziamenti devoluti all'Ue dai 19 membri dell'UEM. La sua funzione sarebbe quella di supportare riforme strutturali ed investimenti pubblici specificatamente dedicati ad aumentare la convergenza e la competitività all'interno dell'area euro, a fronte della sottoscrizione di linee guida e dell'attivazione di riforme strutturali. Attivato su richiesta dello Stato membro che dovrebbe partecipare con propri fondi al finanziamento ricevuto, lo strumento vedrebbe il coinvolgimento diretto della Commissione che dovrebbe valutare la proposta pervenuta e controllare l'attuazione delle riforme sopra menzionate all'interno del Semestre europeo. In ogni caso lo stanziamento ricevuto non potrà superare quanto versato dallo Stato membro.

Già ad una prima lettura di questi rilievi appare evidente come non si colga nel nuovo Bilancio dell'Eurozona alcun riflesso perequativo, ed ancora meno quella

⁷⁵ Ovvero dei 2/3 dei voti espressi per il *Bundestag* e dei 2/3 dei membri per il *Bundestag* cfr. F.M. Besselink, M. Claes, S. Imamovic e J. H. Reestman, *National constitutional avenues for further eu integration*, *op. cit.*, 112.

⁷⁶ Denominata *integrationsverantwortungsgesetz* ed entrata in vigore nel 2009.

⁷⁷ Cfr. nota 16.

⁷⁸ Cfr. www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/ (aggiornato al 4.10.2019).

condivisione del rischio auspicata da parte del mondo politico ed economico⁷⁹. Eso peraltro non sembra neppure in grado di svolgere la funzione anticiclica auspicata, né tantomeno una funzione di stabilizzazione in grado di limitare gli shock asimmetrici⁸⁰ che hanno colpito e potranno colpire l'area euro⁸¹.

Non sorprende dunque, alla luce di quanto appena esposto, come non si sia assistito, a tutto il 2019, alla posa delle due chiavi di volta sperate, che appariva ed appare fondamentale al fine di completare il programma lasciato in eredità dalla Commissione Juncker. Tuttavia, il posizionamento delle chiavi summenzionate tocca evidentemente punti della volta già in equilibrio instabile, che portano il legislatore europeo a tentare strade alternative. Strade che, tuttavia, non sembrano portare alla risoluzione dei *bias* di fondo attualmente imputati alla *governance* economica europea (*in primis* la scarsità di risorse), generando conseguenze in relazione all'efficacia del piano di riforme qui analizzato che verranno approfondite al paragrafo conclusivo.

4. I risultati del Piano europeo degli investimenti del 2014 e il ruolo della BEI.

La Commissione Juncker ha scelto dunque come principale strumento per affrontare e risolvere alcuni *bias* del sistema economico dell'Ue un fondo per il sostegno agli investimenti nell'Unione europea, affidandolo all'istituzione che si occupa di gestire investimenti a livello europeo dal principio del percorso dell'Ue: la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che con un comunicato stampa congiunto con la Commissione europea ha lanciato, nel novembre del 2014, il *Piano di investimenti per l'Europa*, seguito 50 giorni dopo da una proposta di regolamento⁸². In questo paragrafo se ne analizzerà il funzionamento e l'efficacia, al fine di comprenderne l'apporto al quadro complessivo delle riforme dell'UE(M).

Secondo i suddetti documenti, il *piano Juncker* si prefigge il compito di facilitare la ripresa economica dell'UE favorendo il fluire di investimenti verso progetti a lungo termine e ad alto livello di rischio, ovverosia in progetti ad alto impatto che non sarebbero in grado, autonomamente, di reperire fondi sul mercato dei capitali⁸³.

Il FEIS si proponeva di attivare 315 miliardi di investimenti partendo da un capitale iniziale di 21 miliardi di euro, sottoscritto per 16 miliardi da risorse dirette del budget UE. La Commissione prospettava quindi il coinvolgimento di

⁷⁹ La già menzionata (cfr. nota 9) posizione "mediterranea" *ex plurimis* K. TUORI, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, in *EIU Working Papers*, 2012/28 e F. Donati, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, *op. cit.*

⁸⁰ Come rilevato dalla critica economica cfr. nota 12.

⁸¹ Sugli *spill over* negativi derivanti dall'essere nell'area valutaria con paesi con un livello superiore di competitività *ex plurimis* O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, 406 ss..

⁸² Cfr. per un sunto del percorso di attivazione del Piano europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5420_it.htm (aggiornato al 09.09.2018).

⁸³ Cfr. per una mappa del funzionamento del Piano www.eib.org/attachments/thematic/investment_plan_for_europe_it.pdf (aggiornato al 09.09.2018).

investitori privati, provenienti dai settori del mercato più stabili, e di convogliarli verso settori più colpiti dalla crisi⁸⁴. Tali investimenti⁸⁵ vengono garantiti direttamente dal bilancio dell'UE che funge pertanto da "assicurazione". Ad ogni investimento, la BEI partecipa per una quota corrispondente al triplo dell'investimento proveniente dal budget dell'UE; gli investitori privati partecipano invece con un investimento almeno 5 volte superiore all'investimento della BEI e dell'Ue generando, teoricamente, un effetto moltiplicatore finale nella misura di 15 a 1.

Il FEIS, partito a luglio 2015, è stato presentato come un successo dalla Commissione Juncker, che ha reso noto come gli investimenti abbiano superato l'obiettivo prefissato a fine 2017, riuscendo a veicolare la somma prefissata di 315 miliardi di euro⁸⁶. Conseguentemente la Commissione ha proposto di prolungarne ed ampliarne l'azione fino al 2020, con l'obiettivo di attivare complessivamente 500 miliardi di euro, partendo da una garanzia aggiuntiva di 26 miliardi di euro provenienti dal bilancio europeo e 7,5 accordati dalla BEI⁸⁷.

Risulta necessario tuttavia, al fine di effettuare un'adeguata analisi dei risultati raggiunti dal *piano Juncker*, rapportare questi ultimi con gli obiettivi che il piano doveva perseguire, secondo le parole e le intenzioni del suo creatore.

In tal senso ricordiamo come il Fondo europeo degli investimenti Strategici rivesta il ruolo di attore principale tra le riforme effettivamente attuate per imprimere un'accelerazione alla ripresa economica dell'UE. Non solo: almeno in parte, le ragioni dell'attuale lentezza – quasi stagnazione – nella ripresa del sistema economico europeo⁸⁸ vengono ricondotte al *deficit* di competitività che comprime la capacità produttiva di alcune zone dell'Ue e in ogni caso impedisce ad esse di agganciare investimenti sul mercato dei capitali. Pertanto al FEIS è stato attribuito anche il ruolo di avanguardia di una serie di riforme destinate ad avvicinare il modello della *governance* economica europea a quello di uno Stato, con un bilancio in grado di operare trasferimenti verso quella parte della propria "comunità" in maggiore difficoltà economico-sociale⁸⁹. Per raggiungere, almeno in

⁸⁴ Cfr. la proposta di regolamento eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0010:FIN (aggiornato al 26.09.2018).

⁸⁵ Cfr. sul punto i progetti finora selezionati www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm?c=LV&se (aggiornato al 26.09.2018).

⁸⁶ Cfr. il report sull'implementazione del FEIS del 2017 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0200&language=EN (aggiornato al 26.09.2018).

⁸⁷ Cfr. europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3207_en.htm (aggiornato al 09.09.2018).

⁸⁸ Si noti, ad esempio, lo stato di recessione tecnica in cui si trova attualmente la Germania www.bundesbank.de/en/tasks/topics/monthly-report-industry-and-exports-responsible-for-economic-slowdown-803942 (aggiornato al 1.10.2019).

⁸⁹ Sul punto per una visione complessiva della necessità di tale approccio P. De Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2016; G. L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in Rivista di diritto internazionale, 2012, 681 ss; R. Torres, *Incomplete crisis responses: socioeconomic costs and policy implications*, in *International Labour Review*, 2010, 227; L. Besselink, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: Europe Speaking German*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 1 ss.; B. De Witte, *Treaty Games – Law as Instrument and as Constraint in the Euro Crisis Policy*, in F. Allen, E. Carletti e Saverio Simonelli (Eds), *Governance for the Eurozone. Integration or Disintegration?*, in *Policy report CEPR*, 2012, 141 ss..

minima parte, gli obiettivi sopra indicati, il *piano Juncker* avrebbe dovuto come minimo intercettare progetti privi della capacità di attrarre investimenti sul mercato dei capitali, ed ottenere attraverso di essi risultati più ampi di quelli che le risorse destinatevi avrebbero raggiunto se effettivamente impiegate negli originari obiettivi di spesa⁹⁰. Inoltre, per avere l'impatto desiderato, tali progetti avrebbero dovuto essere individuati non solo tra quelli provenienti da paesi in deficit di competitività, ma anche da zone in forte depressione inserite in Stati membri complessivamente in ripresa⁹¹.

Si coglie già come il raffronto tra i risultati e gli obiettivi appena riassunti non fosse destinato ad essere particolarmente positivo. Del resto, da più parti il *piano Juncker* è stato contestato proprio per la limitatezza delle risorse⁹², ed il suo stesso funzionamento è stato valutato non performante alla luce delle aree di provenienza economico-geografica dei progetti individuati dal Comitato per gli investimenti⁹³. Si noti infatti come gli stessi si siano concentrati in maniera sostanzialmente equivalente sugli Stati membri (ad esempio interessando in maniera equipollente Italia e Germania⁹⁴). Guardando inoltre all'interno delle aree di afferenza dei progetti, si può osservare come il *piano Juncker* abbia intercettato proposte provenienti da realtà già consolidate, non operando neppure all'interno di tali aree quell'attività di stimolo alla convergenza dei settori industriali e sociali europei⁹⁵

⁹⁰ Ovverosia Horizon 2020 e i fondi per gli ammodernamenti infrastrutturali. La stessa provenienza delle risorse è stata da subito, per i critici del *piano Juncker*, uno dei principali elementi ai quali imputare il non totale raggiungimento degli obiettivi posti alla base del piano. Togliendo infatti risorse a punti nevralgici per la crescita dell'Ue risulta necessario calcolare non solo i risultati raggiunti dai progetti finanziati ma quanto essi siano addizionali rispetto all'utilizzo originario dei fondi G. Claeys e A. Leandro, *Assessing the Juncker Plan after one year*, in *Bruegel working papers*, 2016, bruegel.org/2016/05/assessing-the-juncker-plan-after-one-year/ (aggiornato al 10.08.2019). In particolare in relazione ad una ripresa economica complessiva cfr. A. Majocchi, *The juncker plan: a turning point, but not enough*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2015/3.

⁹¹ Cfr. per una disanima del ruolo che le Politiche di Coesione e dei Fondi Europei hanno avuto nel mezzogiorno *ex plurimis* A. Citarella e A. Filocamo, *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2017/2.

⁹² Cfr. l'analisi effettuata da S&P M. Wilkins, A. Ekblom, A. Salmon, J. Six, T. Lysenko e S. Tahiri, *Europe's Investment Plan Surges To €500 Billion, But Is It Working?*, 2017. Ma anche A. Majocchi, *The juncker plan: a turning point, but not enough*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2015/3, *Financial Times*, www.ft.com/content/90712920-138b-11e7-b0c1-37e417ee6c76#comments-anchor (aggiornato al 21.08.2019).

⁹³ Cfr. ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-case-studies_it (aggiornato al 09.09.2018) per un elenco dei progetti finanziati nel quale spicca in negativo il mezzogiorno italiano AA. VV., *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna, 2016; J. Bachtler, C. Mendez e L. Polverari, *Ideas and Options for Cohesion Policy Post-2020*, in *IQ-Net Thematic Paper*, 2016/38; G. Soriero, *Le politiche di coesione in europa tra austerità e nuove sfide*, in Manin Carabba, Riccardo Padovani e Laura Polverari (Eds), *Rapporto 2018 sull'Economia del Mezzogiorno-SVIMEZ*, Bologna, 2019, 131-134.

⁹⁴ *Ut supra*.

⁹⁵ Attività del resto molto difficile da perseguire impostando la propria azione su criteri privatistico-concorrenziali G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, in *Oxford University Press*, 2005; G. Majone, *The regulatory state and its legitimacy problems*, in *West European Politics Journal*, 1999/22, 1-24; W. Shuangge, *Less is More - A Critical View of Further EU Action towards a Harmonized Corporate Governance Framework in the Wake of the Crisis*, in *Washington University*

attribuitagli dalle parole del presidente Juncker⁹⁶. In conclusione, risulta che 3 progetti finanziati su 4 sarebbero stati in grado in modo autonomo di intercettare investimenti sul mercato dei capitali⁹⁷.

Il FEIS, il cui finanziamento è stato confermato anche per il periodo 2021-2027⁹⁸, affronta il nucleo del tema di queste riflessioni. Esso mostra infatti il livello di efficacia, in ambito economico, raggiunta dagli strumenti posti in campo dalle istituzioni dell'Ue, manifestando la limitatezza delle risorse con le quali la Commissione ha dovuto affrontare le problematiche ad essa presentatesi. Su tali basi, è possibile non solo rispondere, almeno in parte, alla domanda posta all'inizio (ovvero quanto il processo di riforme dell'Ue sia efficace nell'affrontare i limiti dell'attuale sistema di *governance* economica), ma anche evidenziare tutti i limiti di una delle soluzioni proposte alle storture dell'attuale sistema di *governance*: esternalizzare a enti e strumenti indipendenti compiti tradizionalmente svolti dal bilancio pubblico.

5. Le valutazioni della Corte dei Conti europea.

Nei precedenti paragrafi si sono analizzate molteplici proposte di riforma dell'UE(M) sottolineando come il *fil-rouge* che le unisce sia la scelta di contrastare le "esternalità negative" generate dall'attuale struttura della *governance* economica approfondendone il livello di integrazione⁹⁹. Si è anche già esposto come tale approccio sia stato contestato sul piano costituzionale sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, nonché, sul piano economico, da coloro che ritengono rigidamente neoliberalista la direzione impressa alla *governance* economica europea *post* 2008¹⁰⁰.

A tali rilievi si aggiunge, infine, quello dell'organo contabile dell'Unione: la Corte dei conti europea, che contesta la legittimità dell'agire della Commissione alla luce dell'inefficacia della sua azione nel raggiungere gli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita¹⁰¹ e dalle riforme *post* crisi della *governance* economica europea.

Global Studies Law Review, 2013/12, 41-94; C. Petraglia e C. Pierucci, *Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione*, in *Giornale Di Scienze Regionali*, 2016/1. Di opinione alternativa invece M. Nava, *L'Allargamento dell'Unione Europea: questioni finanziarie, di competitività e di crescita*, in *l'industria Rivista di economia e politica industriale*, 2004/2, 219-240; W. Kok, *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, in *Report from the High Level Group*, 2004.

⁹⁶ Cfr. § 2.

⁹⁷ G. Claeys e A. Leandro, *Assessing the Juncker Plan one year after*, *op. cit.*

⁹⁸ Cfr. il § 6.

⁹⁹ Cfr. la premessa alla presente ricerca.

¹⁰⁰ Prospettive che le esigenze della ricerca non ci permettono di analizzare in questa sede. Si indicano tuttavia, senza alcuna pretesa di esaustività A. Somma, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismo*, *op. cit.*; A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, *op. cit.*; M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017/3, 623; E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, *op. cit.*

¹⁰¹ L'*audit* qui esaminato non ha conseguenze sanzionatorie dirette sull'operato della Commissione. Per un'analisi sulle lacune dei trattati fondamentali in relazione all'*enforcement*

L'*audit* è stato formulato in base all'art. 287, par. 4, secondo comma del TFUE, che elenca appunto i compiti e le attribuzioni della Corte dei conti europea¹⁰². Il principale quesito che la Corte si poneva nell'*audit* era se la Commissione avesse coordinato efficacemente le politiche di bilancio degli Stati membri al fine di conseguire gli obiettivi posti dal braccio preventivo del PSC in quanto pilastro principale della *governance* economica europea. Per rispondere al quesito la Corte dei Conti ha analizzato i dati relativi al funzionamento del Patto di stabilità e crescita¹⁰³, in relazione al periodo 2017/2018, riguardanti Austria, Ungheria, Belgio, Finlandia, Italia e Paesi Bassi.

La sua analisi ha quindi interessato gli obiettivi posti agli Stati membri per fare in modo che progredissero verso gli Obiettivi di Medio Termine¹⁰⁴, sanciti nel PSC. La Corte ha proceduto poi a verificare gli elementi sui quali si basano le raccomandazioni annuali della Commissione per ogni paese nonché il loro grado di attuazione.

Le conclusioni a cui è giunta la Corte in seguito a tale analisi sono ambivalenti. Da un lato, essa afferma che il PSC pone obiettivi adeguati al conseguimento degli OMT nei tempi previsti; dall'altro sostiene però che, a fronte di un quadro normativo corretto, la Commissione si sia eccessivamente avvalsa del potere discrezionale che è possibile trarre dall'ambiguità di alcune norme¹⁰⁵. In conseguenza di ciò i requisiti di aggiustamento di bilancio, corretti per il ciclo e combinati con il margine di deviazione ed il margine di discrezionalità, "non consentono di raggiungere il tasso di riferimento fissato per l'aggiustamento". La Corte rileva inoltre che anche un paese con un discostamento significativo dagli OMT non incorre automaticamente in una valutazione di non conformità, ingenerando una problematica valutazione di stampo "discrezional-politica" in capo alla Commissione.

Inoltre, sempre a parere della Corte dei conti UE, il Patto di stabilità e crescita viene ulteriormente indebolito dal mancato coordinamento tra il braccio preventivo e correttivo, in quanto gli stati che violando il primo dovrebbero essere sottoposti alla Procedura per Disavanzi Eccessivi, si vedono posticipare l'applicazione della stessa, senza essere però comunque sottoposti alle verifiche del braccio preventivo¹⁰⁶.

Il quadro delineato richiama in ogni suo punto una valutazione di fondo: ogni deviazione dagli obiettivi stabiliti dal trattato di Maastricht, prima, e rafforzati dal PSC, poi, è un elemento di destabilizzazione; la Commissione pertanto dovrebbe

della *rule of law* cfr. E. Armouti, M. De Somer, F. Gremmelprez e P. Van Elsuwege, *Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU*, in *Egmont European Policy Brief*, 2018/51.

¹⁰² Cfr. www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=46430 (aggiornato al 19.09.18).

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 287 del TFUE la Corte dei Conti redige una relazione annuale e diversi *audit* connessi.

¹⁰⁴ Sul ruolo e sul funzionamento degli OMT per tutti G. Gerbasi, *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei 'fatti'*, in *federalismi.it*, 2018/11.

¹⁰⁵ Nella parte in cui non prevedevano un tetto massimo ai margini di discrezionalità o alle deviazioni permesse.

¹⁰⁶ Cfr. § 134 dell'*Audit*.

interpretare restrittivamente le clausole dei trattati che prevedono tale possibilità. Qualora questo non avvenga, i Paesi con un rapporto debito/PIL elevato non riusciranno a convergere verso i valori di riferimento previsti dai trattati e rimarranno perennemente esposti al presentarsi di nuove crisi economiche.

Tale differenza di approccio rispetto alla posizione della Commissione è in parte attribuibile al ruolo della Corte dei Conti, ovvero di guardiano della corrispondenza tra l'operato delle istituzioni europee, da un lato con i principi e dall'altro con i limiti contabili stabiliti dai Trattati¹⁰⁷.

Proprio per tale ragione, tuttavia, l'analisi svolta dalla Corte aggiunge un punto di vista interpretativo, a nostro parere, fondamentale, che testimonia il livello di deterioramento della normativa stabilita nel 1992 dal trattato di Maastricht e fondata sulla separazione tra politica economica e politica monetaria, come del resto già rilevato da alcune delle Corti costituzionali degli Stati membri¹⁰⁸. Appare evidente infatti, mettendo a sistema i rilievi delle Corti costituzionali summenzionati e della Corte dei conti europea, come, allo stato attuale, le istituzioni europee non abbiano né il potere di garantire l'*enforcement* dei vincoli stabiliti dai trattati, né le disponibilità economico-finanziarie per sostenere gli Stati membri in difficoltà¹⁰⁹. Stati membri che, a loro volta, non possono operare direttamente, essendo privi di un elemento fondamentale in tal senso, ovvero la gestione della moneta.

62

Inoltre, dai *bias* delle riforme della *governance* economica europea discende un elevato grado di incertezza normativa sulle politiche economiche e monetarie che le istituzioni dell'UE(M) ed i singoli Stati membri devono adottare, il che genera a sua volta un indebito margine di discrezionalità in capo a Commissione e Consiglio. Secondo la Corte dei conti, misurando i risultati raggiunti con gli obiettivi sanciti negli atti normativi analizzati, l'esercizio di tale discrezionalità da parte della Commissione, ha portato in prima istanza al mancato raggiungimento degli OMT e conseguentemente alla sostanziale inefficacia del processo di stabilizzazione economico-finanziaria.

Di nuovo, è necessario sottolineare come quest'ultima analisi, messa a sistema con le già ricordate censure effettuate dalle Corti costituzionali di alcuni stati membri, restituisca un quadro negativo dell'attuale gestione economico-monetaria dell'UE(M), ed accresca la speranza riposta nelle riforme che verranno confermate dal QFP 2021-2027. Di pari passo appare sempre più gravoso il compito ad esse affidato, ovvero conciliare il rispetto dei vincoli stabiliti dai Trattati fondamentali e dalle Costituzioni nazionali con il conseguimento degli obiettivi di stabilizzazione economico-finanziaria.

¹⁰⁷ Sulla differenza tra le valutazioni operate dalla Corte dei Conti europea e dalla Corte di Giustizia si permetta il rimando alla nota 35.

¹⁰⁸ Cfr. l'introduzione alla presente ricerca.

¹⁰⁹ In ossequio rispettivamente alle visioni economico-sociali cosiddette "nordica" e "mediterranea". Cfr. nota 9.

6. Dai progetti di riforma agli strumenti per attuarli: la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027.

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la sua proposta per il *Quadro Finanziario Pluriennale* a copertura del periodo 2021-2027¹¹⁰, che si inserisce in un momento economico-giuridico particolarmente complesso. Alla Comunicazione ha fatto immediatamente seguito la pubblicazione della proposta di Regolamento (atto che, *ex art.* 312 del TFUE, attiva la procedura legislativa speciale, che termina con l'approvazione del bilancio programmatico dell'UE con votazione del Consiglio all'unanimità, previa approvazione del PE a maggioranza assoluta)¹¹¹.

Le proposte di riforma sinora analizzate sono di lungo termine e di breve-medio termine. Le prime si collocano in un futuro più o meno (in)definito, e puntano alla costruzione di un sistema sostanzialmente parafederale che affronti e risolva le problematiche economico-sociali emergenti dalla *governance* attuale dell'UEM. Le proposte di riforma di breve-medio termine si presentano come serventi rispetto a quelle di lungo termine. Ed è proprio del breve-medio termine che si occupa il QFP, all'analisi del quale è dedicato il presente paragrafo: rivolge quindi lo sguardo almeno sui prossimi sette anni dell'UE(M), al fine di comprendere se e come i contenuti del QFP possano essere interpretati in una prospettiva di riforma di lungo termine della *governance* economica europea.

È opportuno partire da quanto ha raggiunto il più alto livello di implementazione, ovvero dall'Unione Bancaria¹¹². Il nodo centrale della riforma del sistema bancario consiste nella stabilità del sistema stesso, al fine di impedire un'eventuale nuova trasformazione di una crisi di liquidità del sistema bancario privato in crisi del debito sovrano degli Stati (cioè la situazione che si è verificata nel periodo 2007-2011). Lo scioglimento di tale nodo risiede nelle risorse destinate a quegli strumenti che fungono da *backstop* per le banche che rischiano di essere insolventi. In questo caso si tratta delle risorse destinate al *fondo di risoluzione unico* ed al *sistema comune di garanzia dei depositi bancari*, che non sono state incrementate, nonché convogliate dal *Bank Recapitalization Instrument* del MES¹¹³. Anche il

¹¹⁰ Per il testo completo eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=celex%3A52018DC0321 (aggiornato al 29.08.2019). La Comunicazione in oggetto è predisposta secondo le indicazioni contenute nell'art. 312 del TFUE cfr. F. Pocar e M. C. Baruffi, *Commentario breve ai trattati dell'unione europea*, *op. cit.*, 1472-1474.

¹¹¹ Per il testo della Proposta di Regolamento COM(2018) 322 final www.astrid-online.it/static/upload/layi/laying-down-mff-may_2018_en.pdf (aggiornato al 1.09.2019)

¹¹² Cfr. § 2.

¹¹³ Anche se un primo accordo è stato raggiunto il 14 giugno 2019 cfr. www.consilium.europa.eu/media/39772/revised-esm-treaty-2.pdf (aggiornato al 6.10.2019). In relazione viceversa al *fondo di risoluzione unico* l'accordo tra la Commissione e gli Stati membri è stato raggiunto in relazione ad una dotazione di 55 miliardi di euro, corrispondente all'incirca all'1% dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi. Nel caso ovviamente una delle banche cosiddette *too big to fail* dovesse risultare in stato di insolvenza il fondo non sarebbe sufficiente a coprire i depositi interessati. Inoltre gli enti creditizi che avrebbero dovuto versare le somme (in proporzione ai rispettivi depositi) per la costituzione di un unico *fondo* europeo sono largamente in ritardo con i pagamenti, fattore che ha costretto gli Stati membri ad intervenire garantendo il versamento di risorse che coprano la transizione ad un fondo unico a livello europeo. Anche

quadro presentato dall'Unione bancaria, dunque, pur nella sua complessiva positività, risulta indebolito dal lato dell'efficacia dei suoi strumenti; in ogni caso, la stabilizzazione di tale parte del quadro non influenzerebbe, se non marginalmente, le asimmetrie di competitività tra i paesi membri.

Analisi simile può essere effettuata in relazione al funzionamento del *piano Juncker*, alle cui criticità¹¹⁴ la Commissione ha scelto di rispondere, per il periodo 2021-2027, affiancando al Piano di investimenti per l'Europa il "Programma di sostegno alle riforme¹¹⁵". Quest'ultimo dovrebbe fornire agli Stati membri consulenze per la messa in atto di riforme che possono rendere le loro economie più solide¹¹⁶. Tuttavia, da un lato non viene incrementato il fondo del FEIS, prorogandone solo il funzionamento, e dall'altro vengono assegnati al Programma di Sostegno fondi per 25 miliardi di euro, che, senza la possibilità di attivare alcuna leva finanziaria, si prospettano difficilmente sufficienti per il compito affidato.

L'insufficienza dei fondi destinati a sostenere i progetti della Commissione, è dunque un elemento costante, che si ritrova anche nell'analisi della Funzione Europea di Stabilizzazione degli Investimenti, con un budget di 30 miliardi reperiti direttamente dal bilancio europeo¹¹⁷. Quest'ultima, dietro sollecitazione dello Stato membro, fornirà risorse finalizzate a sostenere investimenti pubblici qualora lo Stato non sia in grado di rifinanziare autonomamente il proprio debito¹¹⁸, e dovrebbe essere il primo passo nella costruzione di una funzione di stabilizzazione¹¹⁹ in grado di salvaguardare l'Eurozona dagli shock asimmetrici futuri. Se da un lato tale proposta risponde all'esigenza di un impianto maggiormente solidaristico alla *governance* economica europea, dall'altro è evidente come non vengano in essa superate né le critiche rivolte alla difficoltà intrinseca di agire con modalità privatistiche per sostenere politiche economiche pubbliche, né quelle tese a sottolineare la scarsità di risorse destinate a tale scopo¹²⁰. Infatti, come già evidenziato, il budget ad essa destinato consiste di 30 miliardi di euro per 5 anni, previsto come base per un ipotetico effetto leva convogliante investimenti privati e/o da stati terzi. Tuttavia la funzione di stabilizzazione dovrebbe intervenire proprio laddove non vi sia possibilità di investimenti "esterni".

Nel quinto paragrafo della Comunicazione, relativa al QFP 2021-2027, la Commissione si sofferma sulle misure da adottare per sostenere sia gli incrementi

queste risorse tardano nell'essere versate www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/12/08/statement-by-28-ministers-on-banking-union-and-bridge-financing-arrangements-to-srf/ (aggiornato al 11.11.2019).

¹¹⁴ Cfr. il § 2.

¹¹⁵ Cfr. p. 10-12 testo della Comunicazione qui analizzata.

¹¹⁶ Denominato *Convergence Facility*. Cfr. p. 10 della Comunicazione in oggetto.

¹¹⁷ Cfr. 5 e ss. del testo della Comunicazione. Invece per il testo della proposta di regolamento cfr. ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-regulation_en.pdf (aggiornato al 09.09.2018).

¹¹⁸ Cfr. pag. 11 della Comunicazione.

¹¹⁹ Cfr. sul punto sia il Report dei 5 presidenti che la *Road Map* al § 2.

¹²⁰ Entrambi tali punti di vista verranno ripresi nella conclusione del paragrafo.

di spesa derivanti dai nuovi impegni sia le conseguenze economiche della Brexit¹²¹, a fronte di una riorganizzazione delle categorie di spesa largamente insufficiente¹²². In particolare, la Comunicazione prevede di reperire risorse dal 20% delle entrate del Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS UE)¹²³, dall'implementazione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società¹²⁴ e da un incentivo-contributo che gli Stati membri dovranno versare in base al quantitativo di imballaggi di plastica non riciclati.

Secondo quanto calcolato dalla Commissione, le nuove risorse proprie dovrebbero ammontare circa a 22 miliardi di euro annui. Il sistema di risorse proprie così ampliato, tuttavia, dovrebbe costituire anche la base su cui costruire quel Ministro Unico delle Finanze Europee in grado di affrontare velocemente le decisioni necessarie a contrastare gli effetti negativi delle future crisi (o, meglio, la base di un budget in grado di contrastarli). Ad esso dovrebbe collegarsi, inoltre, la creazione di un Fondo Monetario Europeo sostenuto dall'internalizzazione del MES. In attesa di quest'ultima evoluzione del Meccanismo Europeo di Stabilità, è stato da più parti rilevato come l'ampliamento del sistema di risorse proprie sia, nelle previsioni della commissione, a malapena sufficiente a sopperire all'uscita del Regno Unito dall'Ue¹²⁵. Inoltre, diminuendo i fondi destinati alla Politica Agricola Comune¹²⁶ si sono colpite direttamente quelle aree dell'Ue frenate da un circolo vizioso di disoccupazione e non pieno utilizzo dei fattori produttivi, sulle quali la PAC riversa gran parte dei propri fondi¹²⁷.

Ciò che in ogni caso non è possibile non rilevare è la differenza tra le aspettative e quanto verrà potenzialmente realizzato, ricordando che secondo il *Report dei 4 Presidenti* e il *Discorso sullo Stato dell'Unione* del presidente Barroso del 2013, quel futuro in cui pervenire alla condivisione dei rischi e delle garanzie sui titoli di Stato, al ricorso al mercato dei capitali per l'ampliamento del Budget

¹²¹ 95 miliardi in meno per il 2021-2027. Vedi In relazione alle conseguenze per il bilancio Europeo derivanti dall'attivazione della clausola di recesso contenuta nell'art. 50 del TFUE, da parte del Regno Unito Z. Darvas e G. B. Wolff, *Rethinking the european union's post-brexite budget priorities*, in *Bruegel Policy Brief*, 2018.

¹²² Che ha colpito in particolare la Politica Agricola Comune per la quale il budget verrà ridotto di circa 5 miliardi di euro in 7 anni F. De Filippis, *Il futuro della Politica Agricola Comune nel prossimo quadro finanziario pluriennale*, in *Centro Studi sul Federalismo research paper*, 2018.

¹²³ Cfr. per un approfondimento ec.europa.eu/clima/policies/ets_it (aggiornato al 6.09.2018) e per un'interessante analisi dell'efficacia dell'*Emission Trading System* K. S. Roggea, M. Schneider e V. H. Hoffmann, *The innovation impact of the EU Emission Trading System — Findings of company case studies in the German power sector*, in *Ecological Economics*, 2012/74, 179.

¹²⁴ Cfr. pag. 27 della Comunicazione.

¹²⁵ Sul come il MFF non abbia saputo essere innovativo in risposta a tale sfida F. J. Núñez e D. Gros, *The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response*, in *CEPS Commentary*, 2018.

¹²⁶ Cfr. F. De Filippis, *Il futuro della Politica Agricola Comune nel prossimo quadro finanziario pluriennale*, in *Centro Studi sul Federalismo research paper*, 2018.

¹²⁷ Cfr. sul punto il quadro delineato da AA. VV., *Rapporto 2015 sull'Economia del Mezzogiorno*, op. cit.; G. Soriero, *Le politiche di coesione in europa tra austerità e nuove sfide*, op. cit., 131-134.

¹²⁷ *Ut supra*.

Europeo e ad una modifica dei trattati in tal senso, corrisponde temporalmente a quello cui è dedicato il *Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027*¹²⁸.

7. Conclusioni.

La proposta del QFP anticipa i possibili percorsi di riforma dell'UE(M) nel prossimo futuro, con il fine esplicito di approfondire il livello di integrazione della *governance* economica europea. Tali riforme, tuttavia, non sembrano tutte effettivamente vocate al fine di approfondire l'Unione economica e monetaria, e, in ogni caso, non paiono essere all'altezza del compito assegnato.

La Commissione Juncker ha affermato l'intento di completare l'Unione bancaria, ma non risulta ancora definita la funzione che il MES, al centro del progetto, avrà nel garantire la solvibilità delle banche europee¹²⁹.

Il MES, peraltro, costituisce anche la base delle riforme che dovrebbero portare ad un Ministro delle Finanze europee con ampi poteri di coordinamento, controllo ed intervento nell'ambito del Semestre europeo, nella gestione del progettato Fondo Monetario Europeo¹³⁰ e di un erigendo sistema fiscale europeo. Tali interventi, tuttavia, necessitano, per incidere sul quadro attuale, di riforme giuridiche tese non solo alla modifica del nome attribuito al Commissario per il Bilancio, quanto a determinare le attribuzioni connesse con il suo ruolo e le risorse di cui avrà la gestione e di conseguenza il rapporto tra gli organi di rappresentanza e la Commissione¹³¹. Elementi, soprattutto quest'ultimo, affatto toccati dalle proposte analizzate, e che pongono conseguentemente una duplice problematica, ovvero se da un lato non vi saranno tali modifiche nelle attribuzioni e nelle competenze affidate al futuro Ministro delle Finanze, allora il progetto di riforma avrà un'efficacia molto limitata; se dall'altro tali attribuzioni vi saranno, l'assenza di un piano di riforme del sistema democratico renderà le stesse incompatibili con l'attuale assetto dei Trattati istitutivi dell'UE¹³².

¹²⁸ Confronta sul tema il § 2.

¹²⁹ Al momento si è raggiunto solo un accordo preliminare al livello dell'Eurogruppo, accordo, peraltro, fortemente osteggiato da un ampio spettro politico in molti degli stati membri. Cfr. www.consilium.europa.eu/media/39772/revised-esm-treaty-2.pdf (aggiornato al 6.10.2019).

¹³⁰ Cfr. § 2.

¹³⁰ *Ut supra*.

¹³¹ Cfr. nota 38 sul tema, dove si riportano contributi che sottolineano come già ora il sistema della *governance* economica europea presenti svariati profili di *deficit* democratico.

¹³² Ovvero la Ue come entità giuridica volta alla garanzia della stabilità economica attraverso la stabilità dei prezzi, obiettivo al quale, l'indipendente BCE, dovrebbe sacrificare ogni altro. Si pensi sul punto in particolare alla posizione del *Bundesverfassungsgericht* che ha censurato in precedenza la compressione della capacità dei cittadini tedeschi di controllare le finanze del proprio Stato, in particolare MES e OMT. Cfr. nota 16 nonché *ex plurimis* O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, *op. cit.*, p. 65 ss. e 406 ss.; A. Guazzarotti, *Quanto è pluralista la "costituzione economica europea"? si prega di riformulare la domanda*, *op. cit.*. Si sottolinea infatti come le suddette attribuzioni toccherebbero direttamente l'ambito delle politiche economiche attualmente in capo agli Stati membri e creerebbero le basi per la costruzione di quel rapporto mutualistico all'interno dell'Ue avversato dall'interpretazione cosiddetta "nordica" dei Trattati. Parte della critica sottolinea tuttavia come questa non sia affatto l'unica interpretazione possibile dei Trattati fondamentali, in particolare C. Kaupa, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, *op. cit.*, 292 ss..

Passando alla funzione di stabilizzazione descritta nel QFP¹³³, si ricorda come essa dovrebbe impedire il presentarsi di shock macroeconomici asimmetrici; tuttavia, il fondo che dovrebbe svolgere tale funzione appare largamente insufficiente¹³⁴. Similmente il Piano Europeo degli Investimenti Strategici non vedrà da un lato modificata l'ampiezza del proprio budget, e dall'altro lato, affrontate e risolte quelle criticità¹³⁵ che lo hanno reso inadatto in passato a svolgere il ruolo redistributivo per esso progettato.

Gli stessi rilievi si possono porre alla proposta di riforma del bilancio dell'Unione europea e alla conseguente creazione di un bilancio separato per l'eurozona, analizzata al terzo paragrafo¹³⁶. Essa non sembra affrontare alcuno dei problemi relativi alle riforme della *governance* economica europea, ed appare semplicemente come una emulazione dei Fondi strutturali e del MES, reiterandone gli elementi di inefficacia¹³⁷.

La costruzione di un modello di *governance* economica para-federale, invocato dalle parole dell'ex Presidente Juncker¹³⁸, appare oggi, dunque, posta di fronte ad ostacoli che una parte della dottrina ritiene superabili solamente con l'implementazione di profonde riforme giuridico-istituzionali, capaci di affrontare i nodi gordiani del *deficit* democratico dell'Unione europea¹³⁹. Nodi che è necessario sciogliere al fine di rendere possibile l'ampliamento del bilancio europeo¹⁴⁰, ampliamento - senza il quale qualsiasi riforma della *governance* rischia di rivelarsi inefficace - che dovrà probabilmente passare per l'emissione congiunta, pur parziale, dei titoli del debito pubblico europeo¹⁴¹.

La proposta di QFP, viceversa, ha sostanzialmente confermato le iniziative, in ambito economico-finanziario, poste in essere dalla Commissione nel passato per contrastare la crisi¹⁴², lasciando presagire che l'impostazione già seguita sia dagli strumenti delineati dalla Comunicazione della Commissione *Ulteriori tappe*

¹³³ Vedasi § 6 sul tema. Invece per il testo della proposta di regolamento cfr. ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation-function-regulation_en.pdf (aggiornato al 09.09.2018).

¹³⁴ Vedasi § 6 sul tema.

¹³⁵ Cfr. la conclusione del § 4.

¹³⁶ Approvato dall'Eurogruppo il 13 giugno del 2019 cfr. www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/ (aggiornato al 4.10.2019)

¹³⁷ In primis le risorse dedicate che dovranno in ogni caso non superare l'ammontare di quanto versato dallo Stato membro. *Supra*. Cfr. per un'analisi dei percorsi che un bilancio dell'area euro potrebbe seguire A. Somma, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, *op. cit.*

¹³⁸ Particolarmente nel *discorso* del 2015 di cui al § 2, ma anche da altre autorevoli voci J. Habermas, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *The European Journal of International Law*, 2- 2012, 336.

¹³⁹ *Ex plurimis* N. J. De Boer, *Judging European democracy*, *op. cit.*

¹⁴⁰ Si veda § 3 sul tema.

¹⁴¹ Cfr. sui cosiddetti "Eurobonds" nota 41 e Y. Varoufakis e S. Holland, *Eurobonds: not a question of "whether" but one of "who will issue them" and "who will back them"*, in www.yanisvaroufakis.eu/europes-denial-the-eurozones-crisis/, 2011 (aggiornato al 21.11.2018).

¹⁴² Vedasi per esempio il § precedente dove si espone come i finanziamenti per il *Piano di investimenti per l'Europa* verranno semplicemente confermati senza modificare le modalità di azione del Piano, ma anche l'introduzione al presente paragrafo.

verso il completamento dell'Unione Economica e Monetaria dell'Europa: tabella di marcia¹⁴³, che dagli ultimi trattati di diritto internazionale¹⁴⁴, non verrà probabilmente modificata nei prossimi sette anni (e che quindi non verrà affrontato né il tema dell'ampliamento del bilancio europeo, né quello del *deficit* democratico dell'Ue). Nel frattempo l'inefficacia in termini economici degli strumenti posti finora in campo dalla Commissione è stata rilevata, da punti di vista opposti sia da parte della dottrina¹⁴⁵ sia da parte della Corte dei Conti europea¹⁴⁶. Tali valutazioni partono da presupposti teorici diversi e auspicano sviluppi differenti (la prima meno, la seconda di più *austerity*), ma rilevano ai fini della presente ricerca per il loro punto di incontro: l'inefficacia degli strumenti attualmente posti in campo nello stabilizzare il sistema economico dell'UEM. Infatti l'esistenza stessa di tale inefficacia, indipendentemente dall'enucleazione delle ragioni che l'hanno generata e delle soluzioni per risolverla, potrebbe comportare conseguenze rilevanti in campo giuridico.

Non serve ricordare, infatti, come le normative di attuazione delle riforme *post* crisi siano state ritenute compatibili con i rispettivi ordinamenti, dalle Corti costituzionali di alcuni stati membri, solo a seguito di un'interpretazione costituzionalmente conforme delle stesse, e poiché, queste ultime, erano ritenute economicamente necessarie per garantire l'equilibrio finanziario dell'UEM¹⁴⁷,

¹⁴³ *Tabella di marcia* che opera a sua volta una riorganizzazione temporale delle proposte di riforma effettuate precedentemente e che evidenzia un evidente ritardo cfr § 2 sul tema.

¹⁴⁴ Si pensi al MES ed al Fiscal Compact. In particolare quest'ultimo richiede agli Stati firmatari (gli unici che possono adire al MES) la riduzione del proprio debito per 1/20 all'anno, riduzione che applicata in periodo di crisi economica limita drasticamente gli spazi di manovra per l'attivazione di misure anticicliche. Ai sensi della *Tabella di marcia* di cui sopra tali trattati avrebbero dovuto divenire parte dell'ordinamento giuridico dell'UEM entro il 2019.

¹⁴⁵ La cosiddetta posizione "mediterranea" (cfr. nota 9) che sottolinea l'inefficacia degli strumenti posti in atto dalla Commissione nel portare alla crescita complessiva dell'Ue ma soprattutto ad un processo di convergenza tra le economie degli Stati membri (nonché all'interno degli Stati stessi tra regioni a più alta e più bassa competitività cfr. nota 95). Tale inefficacia viene inoltre attribuita non alla mancata piena implementazione dei suddetti strumenti ma all'impostazione stessa delle riforme della Commissione che hanno impedito investimenti anticiclici aggravando in tal modo gli effetti dell'attuale crisi economica (approccio complessivamente denominato *austerity* cfr. nota 65).

¹⁴⁶ Con una valutazione che, concentrata sulla possibilità di raggiungimento degli OMT in base alle azioni poste in atto dalla Commissione, ha riguardato incidentalmente l'andamento di tutti gli indicatori utilizzati dalla Commissione per stabilire gli OMT stessi, terminando con un'analisi dei risultati della prassi impostata dalla Commissione nel favorire, o meno, la ripresa economica europea e con un'indicazione sulla discrezionalità, in capo alle valutazioni della Commissione, che tale prassi ha generato. Cfr. § 5. Tale valutazione, in una posizione diametralmente opposta a quella riportata alla nota precedente, sottolinea l'inefficacia dell'agire della Commissione nello stabilizzare il sistema economico, particolarmente riducendo il debito dell'eurozona, attribuendo tale fallimento alla non piena applicazione della condizionalità e dei limiti sanciti dalla normativa attuale. Fallimento causato, dunque, da un esercizio dei propri doveri e poteri da parte della Commissione, troppo "morbido" e discrezionale.

¹⁴⁷ In particolare si ricorda che il MES e l'*Outright monetary transaction*, così come poi il QE, sono stati approvati in un momento particolarmente delicato per l'euro. Ovvero in seguito alla necessità di aumentare sproporzionatamente il rendimento dei titoli di stato dei Paesi PIGS, in particolare di Italia e Grecia (stante la diminuzione della loro "affidabilità" agli occhi degli investitori), momento nel quale l'approvazione di tali riforme è sembrata necessaria ai fini della tenuta stessa della moneta unica. Tali riforme sono state avallate dalla Corte di Giustizia che non si è soffermata sulla loro efficacia in ambito economico ma solamente sulla loro compatibilità

propedeutico al rispetto del principio dell'“equità intergenerazionale”¹⁴⁸. Tuttavia gli attuali strumenti della *governance* economica europea non sono stati in grado di stabilizzare il sistema economico-finanziario dell'area euro¹⁴⁹ e la loro conferma anche per i prossimi sette anni non lascia intravedere un miglioramento nella *performance* della gestione economica dell'UEM.

Pertanto, l'attuale equilibrio, tra *governance* economica europea e ordinamenti nazionali, come delineato dalle suddette Corti, potrebbe non reggere a fronte del “semplice” mantenimento dello *status quo* nel breve-medio termine. Infatti, sembra sempre più concreta la possibilità di un futuro nel quale, nell'analizzare la legittimità costituzionale degli strumenti di *governance* di ultima generazione, le Corti nazionali non potranno più basarsi sui presupposti in passato considerati connessi alle suddette riforme. In particolare, a fronte del permanere delle “compressioni” ai principi sottesi alle tutele sociali ed al controllo democratico dei cittadini sulle scelte loro riguardanti, non si potrà più fare affidamento sull'effetto di stabilizzazione dell'eurozona e della moneta unica e conseguentemente sui principi direttamente connessi con la stabilizzazione del sistema economico-finanziario¹⁵⁰.

In tal caso, ovvero qualora si confermasse anche per i prossimi 7 anni l'inefficacia della *governance* economica dell'UEM nello stabilizzare l'area euro ed in particolare la moneta unica – si consideri che la Commissione von der Leyen, non ha dato, al momento, alcun segno di voler modificare la tabella di marcia delineata dalla precedente Commissione – le Corti Costituzionali degli Stati

formale con l'ordinamento giuridico europeo. Del resto sul punto si sottolinea un certo *sefl restraint* da parte della Corte cfr. ad esempio le sentenze Kohll e Decker, rispettivamente C-120/95 and C-158/96. Sul tema J. Bröhmer, *Economic constitutionalism in the EU and Germany—The German constitutional court, the European Court of Justice and the European Central Bank between law and politics*, in *Law and Development Review*, 2019/12, 761-795; R. A. Cichowski, *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*, in *Cambridge University Press*, 2007; L. Conant, *Justice Contained. Law and Politics in the European Union*, in *Cornell University Press*, 2004.

¹⁴⁸ Ovvero le riforme nazionali, nel caso dell'Italia anche di livello costituzionale, sono state valutate in ragione della loro strumentalità alla nuova normativa delineante la *governance* economica europea (dal MES al Fiscal Compact al QE). Normativa a sua volta valutata come necessaria per la tenuta della moneta unica. Cfr. nota 18 e C. Fasone, *Corti costituzionali e funzione «metabolica» delle Costituzioni. L'emersione dell'identità costituzionale nella giurisprudenza sulla nuova governance economica europea*, *op. cit.*, 839-858.

¹⁴⁹ Si noti in *primis* la mancata riduzione del debito ed anzi l'aumento dello stesso particolarmente per gli stati cosiddetti *PIGS* (non si usa più includere la I dell'Irlanda cfr. nota 2) ma soprattutto l'assenza di qualsiasi tipo di convergenza tra le economie dell'UEM a cui consegue l'aumento dell'esposizione agli *shock* macroeconomici asimmetrici. Cfr. sul punto i dati sulla situazione dei singoli Paesi membri e del loro percorso di convergenza verso gli OMT contenuti nel Report annuale dell'*European Fiscal Board* per il 2019 ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-efb-annual-report_en.pdf, 20 ss. (aggiornato al 18.11.2019); in particolare confrontati con i risultati ottenuti dai paesi esterni all'area euro come da *Rapporto sulla convergenza della BCE* www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.it.pdf (aggiornato al 18.11.2019).

¹⁵⁰ In *primis* quello relativo all'equità intergenerazionale cfr. nota 16 e 18. Stabilizzazione che comporta la diminuzione della dipendenza dei Paesi membri dal mercato dei titoli di stato (a cui la BCE ha posto solamente un freno con il QE) nonché della distanza tra i livelli di competitività delle economie dell'area euro cfr. nota precedente.

membri andrebbero incontro ad una difficoltà crescente nel sostenere la legittimità delle limitazioni di sovranità¹⁵¹ dei rispettivi Stati¹⁵².

Damiano Censi
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Ferrara
cnsdmn@unife.it

¹⁵¹ “Compressioni”, variamente declinate, che le Corti suddette hanno ritenuto sussistenti, in particolare, in relazione alla normativa di attuazione di MES e Fiscal Compact. Cfr. in relazione al deficit democratico dell’Ue *Bundesverfassungsgericht* 2731/13 par. 80, oltre che le note 15 e 17. Ma anche la nota 132, che ricorda brevemente gli ostacoli giuridici che tuttora sussistono al portare a livello europeo la piena implementazione dei principi sopra richiamati.

¹⁵² Ovvero le Corti degli Stati membri potrebbero modificare la loro valutazione di legittimità se i dati provenienti dall’economia certificassero la non sostenibilità del sistema dell’area euro pur a fronte dei “sacrifici” fatti. Si è consapevoli peraltro della difficoltà di tale cambiamento di paradigma che potrebbe portare al blocco degli ultimi strumenti della *governance* economica europea. *Impasse*, la cui responsabilità prettamente economico-politica, difficilmente si assumerà uno degli organi giurisdizionali summenzionati L. Hoffman, *Don’t let the sun go down on me: The German Constitutional Court and its Lisbon judgement*, in *Journal of contemporary European research*, 2009/5, 480-488; M. Dawson e A. Bobić, *A Court of Justice Quantitative Easing at the Court of Justice—Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, 2019/4, 1005-1040; J. Bröhmer, *Economic constitutionalism in the EU and Germany—The German constitutional court, the European Court of Justice and the European Central Bank between law and politics*, in *Law and Development Review*, 2019/3, 761-795. Tuttavia si è voluto, nelle conclusioni della presente ricerca, sottolineare una linea di evoluzione nei presupposti del bilanciamento operato dalle suddette corti che ha concrete possibilità di manifestarsi a livello economico, ed in parte si è già manifestata, e che pertanto si pensa non potrà in ogni caso essere totalmente esclusa dai futuri ragionamenti delle corti sopraddette.