

CRISI ECONOMICA E TRASFORMAZIONE DELL'EUROPA

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO I

STATO E MERCATO: UN NUOVO ASSETTO DOPO LA CRISI ECONOMICA INTERNAZIONALE

1. Considerazioni generali	8
2. La reazione della politica europea alla crisi economica internazionale	9
3. Le Comunicazioni della Commissione europea sugli aiuti alle banche	12
3.1. Il fondamento e i principi	12
3.2. Gli strumenti e le condizioni	14
a) Banche fundamentalmente sane e vulnerabilità sistemica	14
b) Carattere temporaneo delle comunicazioni	16
c) Limite quantitativo e rimborso	17
d) Il moral hazard	17
e) One time, last time	17
f) Follow-up.....	18
3.3. Misure di garanzia	18
3.4. Misure di ricapitalizzazione	19
3.5. Liquidazione controllata.....	20
3.6. Controllo e monitoraggio	21
3.7. L'impatto sugli ordinamenti nazionali	22

4. Il quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica.....	23
a) Ristabilire le linee del credito all'economia reale.....	24
b) Introduzione di una soglia massima di 500.000 euro per i regimi d'aiuti	24
c) Garanzie sui prestiti.....	25
d) Progetti a tutela dell'ambiente	25
e) Capitale di rischio.....	25
5. Comunicazione sui titoli tossici e le proposte dell'Europa	26
6. Il ricorso all' ex articolo 87, paragrafo 3, lettera "b": dibattito.....	28
7. Gli sviluppi recenti della crisi: conclusioni	31
8. Un nuovo pacchetto per il settore bancario	33

CAPITOLO II

LA RIFORMA DELLA VIGILANZA FINANZIARIA

1. Considerazioni generali.....	36
2. Il semestre europeo.....	38
2.1. Natura e contenuto dei Programmi di stabilità e convergenza	41
2.2. Gli obiettivi e la loro attuazione	41
2.3. Principi di base e dati economici.....	42
2.4. Misure, riforme strutturali e sostenibilità di lungo periodo.....	43
2.5 Sensitivity analysis	46
2.6 Orizzonte temporale e aggiornamenti dei programmi	46
3. L'adattamento dell'ordinamento italiano al semestre europeo.....	47
3.1. Rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica e coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo	47
3.2. Disposizioni in materia di stabilità finanziaria e controllo sulla finanza pubblica.....	51
3.3. Gestione del bilancio, potenziamento della funzione del bilancio di cassa e altre modifiche legislative	52
4. Il Documento di economia e finanza approvato dall'Italia	53

CAPITOLO III

SISTEMA EUROPEO DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA FINANZIARIA

1. Considerazioni generali.....	59
---------------------------------	----

1.1. Disposizioni comuni alle nuove Autorità.....	62
2. Autorità bancaria europea (EBA).....	63
2.1. Ambito di intervento e composizione.....	63
2.2. Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS).....	64
2.3. Compiti e poteri dell’Autorità.....	65
2.4. Compiti relativi alla protezione dei consumatori e alle attività finanziarie.....	66
2.5. Norme tecniche di regolamentazione, revoca della delega e obiezioni.....	67
2.6. Norme tecniche di attuazione.....	71
2.7. Gruppo delle parti interessate nel settore bancario.....	73
2.8. Orientamenti e raccomandazioni.....	74
2.9. Violazione del diritto dell’Unione.....	75
2.10. Intervento in situazioni di emergenza.....	76
2.11. Risoluzione delle controversie tra autorità competenti in situazioni transfrontaliere.....	77
2.12. Collegi delle autorità di vigilanza.....	78
2.13. Il rischio sistemico.....	79
2.14. Sistema europeo dei sistemi di garanzia dei depositi.....	81
2.15. Delega di compiti e responsabilità.....	82
2.16. Verifiche inter pares delle autorità competenti, funzione di coordinamento e valutazione degli sviluppi di mercato.....	83
2.17. Relazioni internazionali e raccolta di informazioni.....	85
2.18. Rapporti con l’European Systemic Risk Board (ESRB).....	86
2.19. Procedure decisionali e garanzie.....	87
3. Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA).....	89
4. Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.....	90
5. Organizzazione delle Autorità.....	91
5.1. Consiglio delle autorità di vigilanza.....	91
5.2. Consiglio di amministrazione.....	94
5.3. Presidente.....	96
5.4. Direttore esecutivo.....	97
6. Organismi congiunti delle autorità europee di vigilanza.....	99
6.1. Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza.....	99
6.2. Commissione di ricorso.....	100
7. Mezzi di ricorso.....	102
8. Bilancio delle Autorità.....	104
9. Il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB).....	106
9.1. Compiti dell’ESRB.....	107

a) Raccolta e scambio di informazioni	108
b) Segnalazioni e raccomandazioni	108
c) Seguito dato alle raccomandazioni dell'ESRB	109
d) Segnalazioni e raccomandazioni pubbliche	110
9.2. Struttura	110
a) Presidenza e vicepresidenza	111
b) Consiglio generale.....	111
c) Comitato direttivo, comitato scientifico consultivo e comitato tecnico consultivo	113

CAPITOLO IV

LA CRISI DEL DEBITO PUBBLICO E IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES)

1. La crisi del debito sovrano	116
2. La crisi in Grecia	121
3. La reazione dell'Europa alla crisi greca	124
3.1. Un prestito da 110 miliardi di euro: a quali condizioni?	124
3.2. I meccanismi di stabilizzazione finanziaria: EFSM ed EFSF	126
3.3. I provvedimenti della Bce	127
3.4. Le modifiche alla disciplina del Fondo salva-Stati e la loro attuazione negli Stati membri	129
3.5. Il “guinzaglio di Karlsruhe” e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano di aiuti alla Grecia	133
4. La clausola del <i>no bail-out</i> e la base giuridica del piano di aiuti alla Grecia	140
4.1. Il principio del <i>no bail-out</i> nel diritto comunitario	140
4.2. La base giuridica del piano di salvataggio	142
4.3. Le possibili conseguenze di un intervento tardivo	145
4.4. L'insostenibilità del peso del debito: nuovi aiuti dall'Europa.....	150
5. La crisi in Irlanda	153
6. La crisi in Portogallo	156
7. Meccanismo europeo di stabilità (MES)	159
7.1. Forma istituzionale e governance.....	160
7.2. Struttura del capitale.....	162
7.3. Strumenti e ruolo del FMI	163
7.4. Attivazione dell'assistenza finanziaria, monitoraggio del programma e follow-up	164
7.5. Coerenza con il quadro di sorveglianza multilaterale dell'UE e fissazione del prezzo	165

7.6. Partecipazione del settore privato.....	166
a) Modalità	166
b) Clausole d'azione collettiva (CAC).....	167
c) Status di creditore privilegiato del MES	168
7.7. Disposizioni transitorie tra EFSF e MES, partecipazione degli Stati membri che non fanno parte della zona euro e composizione delle controversie	169
8. Riflessioni sulle nuove forme di interazione strategica tra Stati	170

CAPITOLO V

LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELL'ECONOMIA EUROPEA

1. Il Patto di stabilità e crescita.....	173
2. La riforma del 2005 del Patto di stabilità e crescita	176
3. La crisi economica e l'esigenza di una nuova governance economica europea.....	177
4. Il pacchetto legislativo recante il nuovo assetto della governance economica europea	181
5. Nuovi equilibri per le istituzioni politiche dell'Unione.....	186
6. Il rafforzamento della leadership tedesca	188
7. Il Patto di stabilità interno	190

CAPITOLO VI

ULTERIORI FORME DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI E I PROGETTI PER LO SVILUPPO DELL'EUROPA

1. Il Patto euro plus	192
1.1. Quattro linee guida	193
1.2. Obiettivi.....	194
a) Stimolare la competitività	194
b) Stimolare l'occupazione	195
c) Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche	196
d) Rafforzare la stabilità finanziaria	197
2. Europa 2020	198
2.1. Una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.....	203
2.2. Ostacoli al mercato unico	204

2.3 L'Europa e la crisi: una exit strategy.....	206
3. L'Atto per il mercato unico	208
3.1. Le dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia.....	210
a) Accesso delle PMI ai finanziamenti	210
b) Mobilità dei lavoratori	212
c) Tutela dei diritti di proprietà intellettuale.....	213
d) Mettere i consumatori al centro del mercato unico europeo	215
e) Sviluppo del settore dei servizi	216
f) Realizzazione delle reti infrastrutturali	217
g) Creazione di un mercato unico europeo del digitale	218
h) Promozione dell'imprenditoria sociale	220
i) Revisione della normativa fiscale	220
l) Coesione sociale.....	222
m) Miglioramento del quadro normativo per le imprese.....	225
n) Miglioramento del quadro normativo sugli appalti pubblici.....	226
 Conclusioni.....	 230
 Bibliografia.....	 235

CAPITOLO I

STATO E MERCATO: UN NUOVO ASSETTO DOPO LA CRISI ECONOMICA INTERNAZIONALE

1. Considerazioni generali

La crisi che da anni condiziona le dinamiche del sistema economico e che oggi, in via consequenziale, sta pregiudicando la stabilità finanziaria di molti Stati nazionali, ha avuto inizio nell'estate del 2008, quando il crollo dei mercati immobiliari americani ha travolto a cascata le borse di tutto il pianeta, segnando l'inizio della prima vera crisi mondiale dell'epoca della globalizzazione, la più vasta per dimensioni dal periodo della grande depressione seguita alla caduta di *Wall Street* del 1929¹.

L'Unione Europea ha reagito al repentino peggioramento della situazione economica provvedendo all'adozione di una serie di atti di *soft law* volti ad armonizzare gli interventi legislativi dei 27 Stati

¹ Sulle implicazioni economiche e giuridiche della crisi finanziaria internazionale cfr. Paul Krugman, *“Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008”*; Nouriel Rubini, Stephen Mihm, *“La crisi non è finita”*; Luciano Gallino, *“Con i soldi degli altri – il capitalismo per procura contro l'economia”*; Charles R. Morris, *“Crack – come siamo arrivati al collasso del mercato e cosa ci riserva il futuro”*; “L'euro senza Europa”, in *Quaderni speciali*; Enzo Maria Marengi, *“Il diritto ai tempi della crisi: la regolazione possibile”*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2010, n. 1, p. 145 ss.

membri, e manifestando in tal modo la volontà politica di rispondere alle difficoltà in modo uniforme.

Il responso opposto dell'Unione alle straordinarie difficoltà discendenti dalla crisi economica internazionale ha costituito il primo passo di un'evoluzione giuridica e politica che ha condotto, successivamente, all'attuazione di riforme essenziali per la sopravvivenza dell'Europa.

2. La reazione della politica europea alla crisi economica internazionale

Occorre innanzitutto ricostruire le vicende che hanno fatto sprofondare il mondo nella crisi finanziaria di cui ancora oggi si patiscono gli effetti.

Il crollo dei mercati si è manifestato in tutto il suo fragore nel mese di settembre del 2008 con il fallimento di *Lehman Brothers*, una delle principali banche d'affari americane. Una volta esplosa la bolla immobiliare, le banche non sono più riuscite a reperire capitale privato disponibile, trovandosi in difficoltà nel porre un argine a delle perdite incalcolabili. Il pessimismo serpeggiante nel circuito consumatori – imprese – istituzioni finanziarie ha poi determinato una riduzione netta dei consumi, con la conseguenza di una decisa contrazione dell'economia.

Nel giro di pochi giorni dalla bancarotta del colosso della finanza statunitense, l'Europa è stata raggiunta dalla crisi, e si sono registrate le prime reazioni dei Governi. È apparso subito chiaro² che la mancanza di una reazione corale da parte dei principali paesi del mondo avrebbe prodotto effetti deleteri sul piano delle dinamiche concorrenziali, spingendo gli Stati ad adottare provvedimenti di stampo protezionistico e dirigistico in grado di innescare una spirale negativa senza fine che avrebbe potuto raggiungere il culmine con la nazionalizzazione delle banche e delle imprese in difficoltà.

A livello mondiale, a partire dal G7 del 10 ottobre 2008, proseguendo con il G8 del 15 ottobre e con il G20 del 15 novembre dello stesso anno³, si è manifestata la volontà degli Stati di confermare la

² In seguito alla bancarotta di *Lehman Brothers*, le banche irlandesi risultano gravemente esposte nei confronti del mercato statunitense. Il governo, senza preavvisare la Commissione Europea e gli Stati membri, il 30 settembre concede una garanzia statale illimitata a favore dei principali istituti finanziari nazionali. In seguito all'adozione di tale provvedimento, il Governo britannico si trova costretto ad agire nello stesso modo per evitare gravi ripercussioni sul sistema bancario inglese: il 7 ottobre 2008 adotta così un piano di salvataggio e garanzia, accelerando la reazione degli altri Stati europei e della Commissione.

³ Vd. i documenti conclusivi: *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors. Plan of action; G8 Leaders Statement on the Global Economy; Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy* del G20.

fiducia nei valori del mercato e della concorrenza, con l'impegno di intervenire conformemente ai principi ad essi sottesi.

In ambito comunitario, dal Consiglio Ecofin del 7 ottobre 2008, dalla riunione dell'Eurogruppo del 12 ottobre e dal Consiglio Europeo del 16 ottobre è emersa la volontà di reagire alla crisi con una sola voce; e un ruolo chiave, per l'attuazione di siffatta politica, è stato assunto dalla Commissione Europea. Quest'ultima è intervenuta quando ormai appariva ineluttabile il ricorso, da parte degli Stati europei, alla clausola contenuta nel terzo periodo dell'articolo 108, paragrafo 2 TFU⁴: una soluzione politica, quest'ultima, che avrebbe precluso qualsivoglia tipo di intercessione politica della Commissione.

Il Consiglio Ecofin del 7 ottobre 2008 ha stabilito una serie di principi generali volti a guidare l'operato della Commissione nello scrutinio di legittimità degli aiuti di Stato:

- l'intervento avrebbe dovuto essere puntuale e l'aiuto di Stato temporaneo;
- gli Stati membri avrebbero dovuto prestare attenzione agli interessi dei contribuenti;
- gli azionisti delle banche in difficoltà avrebbero dovuto sopportare le conseguenze degli interventi;
- gli Stati membri avrebbero dovuto essere messi nelle condizioni di introdurre un cambiamento nella gestione degli istituti di credito;
- la dirigenza non avrebbe dovuto trattenere vantaggi non dovuti, e i governi avrebbero avuto, tra le altre cose, il potere di intervenire sulle remunerazioni;
- gli interessi legittimi dei concorrenti avrebbero dovuto essere protetti attraverso le regole sugli aiuti di Stato;
- avrebbe dovuto essere evitato l'effetto *spillone*, e cioè la diffusione di situazioni di squilibrio da un mercato all'altro.

⁴ La disposizione stabilisce che “a richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione(...)”. Vd. Corte di giustizia Ce, 22 giugno 2006, causa C-399/03, che riprende Corte di Giustizia Ce 29 giugno 2004, causa C-110/02, in particolare punti 44 e 45, ove il giudice comunitario sembra avere accolto le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs, secondo il quale “il rapporto tra le competenze conferite al Consiglio e alla Commissione dall'art. 108(2), deve essere disciplinato in base al principio di prelazione, per cui una volta che una delle due istituzioni abbia deciso a favore della compatibilità di un determinato aiuto, l'altra non può più pronunciarsi in merito allo stesso aiuto” (punto 20).

La Commissione, dall'ottobre del 2008, si è impegnata con successo a persuadere gli Stati membri circa l'utilità della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato⁵, e, dopo avere creato un comitato ristretto incaricato dell'approvazione delle misure d'aiuto, ha varato apposite comunicazioni, per rendere note le linee di condotta che avrebbe seguito e che avrebbe chiesto agli Stati di rispettare, contribuendo così a definire i contenuti operativi della materia.

Senza l'adozione delle Comunicazioni anticrisi, gli aiuti alle banche adottati dai paesi del vecchio continente sarebbero stati valutati alla luce degli orientamenti dettati per le operazioni di salvataggio e ristrutturazione delle imprese in difficoltà⁶ e dell'articolo 107 paragrafo 3 lettera c) da essi richiamato: riferimenti normativi ritenuti inadeguati rispetto alle dimensioni della crisi finanziaria internazionale, che avrebbero reso necessarie innumerevoli e continue deroghe, offrendo una situazione di incertezza persistente⁷.

Alla domanda sul perchè si siano rivelati indispensabili gli interventi dei governi nell'economia, in particolare quelli a sostegno degli istituti di credito, è possibile offrire più di una risposta: ed infatti, in primo luogo il fallimento di una grossa banca può creare un rischio sistemico di fallimenti a catena di enti finanziari in ragione delle dimensioni raggiunte al giorno d'oggi dai livelli dei prestiti interbancari; inoltre il crollo finanziario di un importante istituto di credito può provocare fenomeni di assalto agli sportelli e di conseguente mancanza di liquidità: tutti eventi che si sono verificati nonostante l'intervento dei governi, ma che avrebbero probabilmente avuto proporzioni più gravi in assenza degli aiuti di Stato.

In secondo luogo, dalla letteratura economica emergono stretti legami tra il settore finanziario e l'economia reale: se una banca rischia di scomparire, chiuderà i cordoni della spesa, non erogando più prestiti a favore di aziende e famiglie⁸.

⁵ Vd il discorso pronunciato il 6 ottobre 2008 dal Commissario UE alla concorrenza Neelie Kroes, dinanzi alla Commissione economia e affari monetari del Parlamento europeo, intitolato “*Dealing with the current financial crisis*”, speech/08/498. In essa la Kroes manifesta piena fiducia nella normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, affermando che essa rappresenta parte della soluzione della crisi, e non parte del problema. Inoltre indica in una risposta unitaria dell'Europa la strada da seguire per superare la recessione.

⁶ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà*, 2004/C 244/02.

⁷ Mentre dal punto 31 della comunicazione del 2004 si evince che le misure d'aiuto sono giudicate negativamente in linea di principio, dal punto 4 della Comunicazione del 2008 emerge la loro strumentalità rispetto allo scopo perseguito. Inoltre la vigilanza sull'attuazione dell'aiuto è meno penetrante nella comunicazione del 2004 rispetto a quella prevista dalle nuove comunicazioni. In senso contrario vedi Rose M. D'Sa, nota 101.

⁸ Cfr. Abel M. Mateus, “*The current financial crisis and State Aid in the EU*”, in *European Competition Journal*, n. 1, 2009, p. 2.

Merita pertanto rilevare come la crisi economica internazionale abbia fatto venire a galla l'aspetto patologico dell'apparato capitalistico, inizialmente eclissato dal *boom* produttivo.

Ed invero, l'economia di mercato si presenta oggi alla stregua di una tirannia dell'industria bancaria, che vede gli istituti di credito ergersi al centro del mercato come tiranni incontrastati, capaci di condizionare il perpetuo movimento gravitazionale dei tre satelliti più grandi: Stato, imprese e famiglie.

Si tratta di un sistema anomalo, in grado di generare forte benessere in periodi di tempo circoscritti, ma anche di provocare recessioni choc, e al cui interno le banche possono dispiegare un potere contrattuale illimitato nei confronti dell'interlocutore politico, utilizzando l'arma del ricatto: se fallisce una banca, come dimostra il caso *Lehman*, il panico è in grado di prosciugare le liquidità di ogni singolo istituto di credito per effetto della corsa agli sportelli, e di provocare, quindi, l'interruzione dell'accesso al credito di banche e cittadini.

Sono questi i motivi che hanno indotto le potenze europee ad indebitarsi gravemente per salvare dalla chiusura gli istituti bancari.

3. Le Comunicazioni della Commissione europea sugli aiuti alle banche

3.1. Il fondamento e i principi

*“State aid rules [...] give national governments the freedom to take aim at the root causes of the crisis, but stop them from shooting themselves in the foot, or their neighbours in the back”*⁹.

Questa frase, pronunciata nel dicembre del 2008 dall'allora commissario europeo per la concorrenza Neelie Kroes, riassume fedelmente la linea seguita dalla Commissione per combattere la crisi economica: una posizione di risoluta fermezza in difesa delle norme sugli aiuti di Stato, considerate non come un ostacolo per il superamento della recessione, bensì come la soluzione al problema.

Il 25 ottobre 2008 veniva pubblicato nella GUCE il primo atto di soft law della Commissione¹⁰ finalizzato ad offrire ai paesi della Comunità europea un parametro per modulare e coordinare le

⁹ Commissario Kroes, *“The role of state aid in tackling the financial & economic crisis”*, Speech/08/863 dell'8 dicembre 2008.

reazioni al crollo dei mercati nel rispetto del diritto comunitario. Tale provvedimento è stato seguito da una seconda comunicazione¹¹, pubblicata sulla GUCE il 15 gennaio 2009, che ha specificato ulteriormente i contenuti della prima con riferimento alle misure di ricapitalizzazione.

Il fondamento normativo della Comunicazione dell'ottobre 2008, così come di quelle successive, si rinviene nell'ex articolo 87(3)(b) del Trattato della Comunità Europea, oggi articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione, e in particolare nell'esigenza di “porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”¹²: tale svolta ha prodotto conseguenze assai dense di significato.

Se per un verso sono divenuti ammissibili per il diritto comunitario nuovi e diversi aiuti rispetto al passato, potendo essere dichiarate compatibili con il mercato comune, dalla Commissione, misure statali che non lo sarebbero in situazioni normali, per altri aspetti la Commissione è oggi tenuta a valutare gli interventi dello Stato nell'economia alla luce di condizioni rigorose: occorre infatti che il turbamento dell'economia sia effettivamente grave, seguendo l'interpretazione restrittiva affermata nella giurisprudenza¹³ e nella prassi¹⁴ fino ad oggi tracciate; ciò è quanto emerge dai punti 9 e 11 della Comunicazione generale, in base alla quale l'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) TFU può essere invocato “soltanto in circostanze effettivamente eccezionali in cui l'intero funzionamento dei mercati finanziari sia messo a repentaglio”. Il secondo presupposto da soddisfare è che le misure siano dirette a porre rimedio a questo turbamento, dovendosi escludere quelle che producano inutili distorsioni della concorrenza o effetti di ricaduta negativa su altri Stati¹⁵.

Sono stati poi evidenziati dalla Commissione alcuni principi generali: oltre alla già ricordata interpretazione in senso rigoroso dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), è stato specificato che ogni valutazione spetta alla Commissione, che gli aiuti devono avere carattere non discriminatorio, proporzionato e temporaneo e, infine, che gli Stati membri sono tenuti a riesaminare periodicamente

¹⁰ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale 2008/C 270/02, pubblicata in *GUCE 25 ottobre 2008* (da ora in poi: Comunicazione generale).

¹¹ Comunicazione sulla “ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvataggio contro indebite distorsioni della concorrenza”, 2009/C 10/03, pubblicata in *GUCE 15 gennaio 2009* (da ora in poi: Comunicazione sulla ricapitalizzazione).

¹² Comunicazione generale, punto 9.

¹³ Vd. Tribunale di primo grado, 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96.

¹⁴ Vd. decisione della Commissione 98/490/CE, nel caso C 47/96, *Credit Lyonnais* (GU L221 dell'8 ottobre 1998, p. 28), punto 10.1.

¹⁵ Comunicazione generale, punto 5.

i provvedimenti assunti, dandone conto alla Commissione, affinché questa possa assolvere alla sua funzione di vigilanza¹⁶.

3.2. Gli strumenti e le condizioni

Gli strumenti previsti dalla Comunicazione generale consistono in regimi di carattere generale e in misure *ad hoc*, assumendo le forme di garanzia a copertura delle passività o della ricapitalizzazione di banche che si trovano in difficoltà in ragione della crisi, pur essendo caratterizzate da una struttura fondamentale sana. Le garanzie hanno lo scopo precipuo di tranquillizzare i titolari dei depositi, mentre la ricapitalizzazione serve a rafforzare il capitale di base delle istituzioni finanziarie.

Un altro strumento introdotto dalla Comunicazione di ottobre è rappresentato dalla liquidazione controllata, *extrema ratio* cui ricorrere nei casi in cui appaia impossibile procedere alla ristrutturazione dell'istituto di credito in difficoltà.

Va precisato che le Comunicazioni adottate per contrastare la recessione economica non precludono il ricorso ad altre forme di sostegno, nel rispetto dei principi prescritti dagli orientamenti del passato. Appare doveroso richiamare alcuni aspetti che specificano e chiariscono i contenuti dei predetti strumenti e le condizioni cui è vincolata la loro attuazione¹⁷.

a) Banche fondamentalmente sane e vulnerabilità sistemica

Sono state ammesse al regime previsto dalla nuova normativa tutte le banche costituite ai sensi del diritto dello Stato membro interessato e aventi in esso attività significative¹⁸: il trattamento viene differenziato a seconda che riguardi “istituzioni finanziarie prive di liquidità, ma fondamentalmente sane” o quelle “istituzioni finanziarie che potrebbero essere interessate dalle perdite derivanti, ad esempio, da inefficienze, da una cattiva gestione delle attività/passività o da strategie rischiose”¹⁹,

¹⁶ Comunicazione generale, punti 6-16.

¹⁷ Comunicazione generale, punti 35-44.

¹⁸ Comunicazione generale, punti 16 e 18; comunicazione sulla ricapitalizzazione, punto 11.

¹⁹ Comunicazione generale, punto 14; comunicazione sulla ricapitalizzazione, punti 12-15.

che prescindono dalla crisi e che fanno rientrare tali banche, che alcuni autori definiscono come “*free rider*”, nel normale quadro degli aiuti al salvataggio²⁰.

Tuttavia non sempre è agevole distinguere tra banche sane e non sane: mentre alcune banche hanno fatto quanto in loro potere per rimanere sul mercato, agendo sempre in modo efficiente ma risultando ugualmente penalizzate dalla carenza di liquidità che ha colpito il settore, altre istituzioni finanziarie, che avevano nel loro portafogli strumenti finanziari tossici senza nemmeno saperlo o senza conoscere i rischi insiti in tali titoli, difficilmente possono essere fatte rientrare nella definizione di banche “fondamentalmente sane”. Tale concetto, tra l’altro, non è del tutto nuovo: un precedente è rinvenibile nel programma di aiuti varato nel 1987 per risollevare l’economia greca²¹, dove si fa riferimento alle “*company basically viable*”, espressione forse meno stringente del moderno “*fundamentally sound*”, ma pur sempre un precedente.

Una tematica che va affrontata in stretta connessione con quanto appena detto è quella riguardante il concetto di “vulnerabilità sistemica”: all’alba della crisi, la Commissione e gli Stati membri volevano salvare, infatti, solo le “banche rilevanti e sistemiche”. Il termine veniva usato dal Consiglio Ecofin dell’ottobre 2008 e prontamente recepito dal punto 3 della comunicazione di ottobre; va detto che il riferimento alle banche sistemiche era legato al contenuto dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera “b” per l’approvazione degli aiuti di Stato, autorizzando tale disposizione gli aiuti volti a porre rimedio ad un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro.

Autorevole dottrina ha sostenuto in proposito che anche il salvataggio di una banca più piccola può essere fatto rientrare nella predetta nozione, e che mentre da un punto di vista della valutazione politica può essere condivisibile l’orientamento iniziale della Commissione e degli Stati membri, sul versante della disciplina degli aiuti non c’è alcun valido motivo per mantenere la distinzione tra i due tipi di banche. In assenza di una definizione di banca sistemica, non c’è stato alcun governo che abbia escluso il carattere sistemico di un istituto finanziario, visto che la collocazione della banca in tale categoria garantisce la legittimità delle misure di aiuto erogate ai sensi della comunicazione della Commissione, e una valutazione positiva da parte di quest’ultima.

Le banche più piccole sarebbero dovute inizialmente rientrare nel campo di applicazione della disciplina sul salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà. Tuttavia l’applicazione dell’articolo 107, paragrafo 3, lett. b non è stata negata nemmeno agli istituti finanziari apparentemente più piccoli, come si evince dall’esempio dell’olandese *SNS Reaal*²². Proprio per

²⁰ Cfr. Raymond Luya, “*State Aid and the financial crisis: overview of the crisis framework*”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, p. 146.

²¹ Decisione Commissione del 7 ottobre 1987, OJ L 76/18, 22 marzo 1988.

²² Commission press release IP/08/1951.

questo motivo ci si chiede se sia effettivamente legato alla *ratio* dell'art. 107(3)(b) TFU l'accento sulle banche sistemiche e rilevanti, visto che anche il salvataggio di una banca di dimensioni più ridotte può essere considerato come un contributo a rimediare ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, e se sia realmente possibile e abbia un senso la distinzione in esame.

C'è infatti una presunzione che tutte le banche possano essere considerate sistemiche, dato che il fallimento di qualsiasi banca determina un danno al settore bancario e all'economia in generale: è quanto emerge dal caso relativo alla liquidazione della *Roskilde Bank*, ottava banca della Danimarca per dimensioni di giro d'affari, nella cui decisione finale la Commissione ha condiviso l'analisi del Governo danese, che includeva tale istituto tra le banche sistemiche²³.

b) Carattere temporaneo delle comunicazioni

In secondo luogo, va detto che la durata degli aiuti va limitata al minimo indispensabile²⁴: agli Stati membri è stato imposto di effettuare ogni sei mesi una verifica della necessità di continuare ad applicare le misure d'aiuto, valutando l'opportunità di introdurre modifiche. I risultati dei controlli vengono presentati alla Commissione, la quale ha dichiarato inizialmente di tollerare, in linea di principio, che i regimi straordinari venissero prorogati di semestre in semestre per un massimo di due anni, salvo che la crisi dei mercati non richiedesse un'ulteriore estensione di tale termine. Con una comunicazione adottata l'1 dicembre 2010, la Commissione ha ufficialmente prorogato di un anno il termine di scadenza del regime straordinario introdotto nel 2008, facendolo slittare al 31 dicembre 2011²⁵.

²³ Decisione NN39/2008, del 5 novembre 2008, paragrafo 77.

²⁴ Comunicazione generale, punto 24; comunicazione sulla ricapitalizzazione, punti 40 ss.

²⁵ Il termine di scadenza della validità del provvedimento in esame era stato fissato, in origine, per il 31 dicembre 2010, ma la Commissione - prima di quella data - ha prorogato di un anno la validità del quadro temporaneo per le misure di aiuto, iniziando altresì una graduale *exit-strategy* mediante la soppressione di alcune misure di emergenza previste dal pacchetto anticrisi del 2008. Cfr. Comunicazione della Commissione — Quadro unionale temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria, 2011/C 6/05.

c) Limite quantitativo e rimborso

In terzo luogo, l'intensità dell'aiuto deve essere limitata al minimo indispensabile, con l'obbligo per gli Stati di adottare provvedimenti che assicurino che un contributo significativo alle misure di aiuto provenga dai beneficiari²⁶. Ai fini della quantificazione dell'apporto che i beneficiari dovranno erogare, devono essere effettuate dalla Commissione e dagli Stati delle valutazioni orientate al mercato, per le quali sono definiti appositi criteri e metodologie di quantificazione. Gli Stati devono inoltre predisporre incentivi al rimborso del capitale pubblico.

d) Il moral hazard

In quarto luogo, occorre che gli Stati prevedano meccanismi in grado di tutelare le banche che non accedono agli aiuti da indebite distorsioni della concorrenza²⁷. Il *moral hazard* che si nasconde dietro un sistema di aiuti di Stato iniquo può essere devastante, ed è necessario che vengano adottate misure di salvaguardia consistenti in una serie di limitazioni comportamentali che gravano sui beneficiari degli interventi governativi, accompagnate da sanzioni che garantiscano un adeguato effetto deterrente.

e) One time, last time

Sotto la vigenza degli orientamenti del 2004 sul salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà tale principio gioca un ruolo fondamentale: nessun aiuto sarà concesso se l'azienda che ne fa richiesta ha già beneficiato di aiuti per il salvataggio o ha concluso un periodo di ristrutturazione nei dieci anni precedenti.

Una delle principali eccezioni alla regola in questione è rappresentata dalla presenza di circostanze eccezionali e imprevedibili: queste ultime sono definite come scenari che non potevano essere previsti in alcun modo dal management dell'azienda al tempo in cui era stato redatto il piano di ristrutturazione e che non dipendono da errori o negligenze dei manager medesimi o da decisioni del gruppo di cui l'impresa fa parte.

Lo sviluppo della crisi ha richiesto iniezioni di liquidità e garanzie sui prestiti anche più volte per lo stesso istituto finanziario, in ragione del peggioramento delle condizioni di mercato. È ancora poco chiaro se, nella vigenza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera "b", il principio *one time, last time* si

²⁶ Comunicazione generale, punti 25, 38 e 39; comunicazione sulla ricapitalizzazione, punti 19 ss.

²⁷ Comunicazione generale, punto 27; comunicazione sulla ricapitalizzazione, punti 35 ss.

adatti ad una strategia politica finalizzata a superare i seri disturbi all'economia degli Stati membri: appare palese che si tratta di una regola quasi totalmente inapplicata in seguito all'entrata in vigore delle comunicazioni anti-crisi.

f) Follow-up

Infine, la Commissione pone l'accento sul dovere di ogni Stato membro di individuare le “necessarie misure di adeguamento per il settore nel suo insieme”, procedendo alla ristrutturazione o alla liquidazione dei singoli beneficiari: una fase di *follow-up*, dunque, che dia seguito alle misure temporanee d'emergenza varate per affrontare i sintomi della crisi²⁸.

Cessata la recessione dell'economia, la Commissione dovrà affrontare l'uscita dal regime temporaneo governato dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera “b”, e tornare all'applicazione delle regole più severe che governano gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà.

3.3. Misure di garanzia

I regimi di garanzia rientranti nel campo di applicazione della normativa più lassista introdotta con la comunicazione hanno perseguito l'obiettivo di proteggere i depositi al dettaglio e i titoli di debito detenuti dai correntisti; a ciò si aggiunga che queste garanzie possono coprire altri debiti e garanzie diversi dai depositi al dettaglio, qualora la crisi finanziaria lo richieda, ad esempio come reazione alla carenza dei prestiti interbancari, dovuta alla scarsa fiducia tra le istituzioni finanziarie²⁹.

Le garanzie concesse dai governi hanno dovuto rispettare gli *standard* di mercato, onde evitare qualsiasi vantaggio economico al settore privato: il tasso pagato sulla garanzia ha riflettuto il grado di rischio di ciascuna operazione. Si è tenuto conto, a tal fine, dell'importo e della durata della garanzia, così come del rischio di fallimento del beneficiario dell'aiuto; pertanto il tasso da pagare è andato aumentando in misura proporzionale alla somma garantita, alla durata e al livello di rischio³⁰. Un'attenzione particolare è stata altresì rivolta dalla Commissione agli effetti negativi che i regimi di garanzia provocano alle banche non beneficiarie degli aiuti, dal momento che gli istituti

²⁸ Comunicazione generale, punti 9 e 37.

²⁹ Comunicazione generale, punti 19-20.

³⁰ Comunicazione generale, punto 26.

finanziari protetti dalle garanzie di Stato attraggono più investitori e correntisti rispetto a quelli che non ricevono il supporto governativo. La Commissione ha pertanto suggerito una serie di misure di salvaguardia della concorrenza, di fondamentale importanza per evitare l'insorgere del *moral hazard*: restrizioni del comportamento commerciale, limitazioni delle dimensioni del bilancio delle istituzioni beneficiarie, il divieto di adottare un comportamento inconciliabile con le finalità della garanzia³¹.

Il regime temporaneo di garanzia, infine, deve essere seguito da un piano di ristrutturazione o di liquidazione della banca beneficiaria.

3.4. Misure di ricapitalizzazione

Nella comunicazione dell'ottobre del 2008 la Commissione ha predisposto una serie di condizioni severe per la ricapitalizzazione delle banche, con l'obiettivo di consentire l'erogazione di finanziamenti pubblici per rafforzare la base di capitale delle banche e dunque impedire effetti sistemici di ricaduta negativa.

Anche per le misure di ricapitalizzazione vigono i principi di non discriminazione e di temporaneità già ricordati a proposito delle misure di garanzia. Lo Stato, al momento della ricapitalizzazione, riceve in cambio azioni di valore corrispondente per ridurre al minimo il carattere di aiuto della misura³²; la Commissione suggerisce a tal fine l'uso di azioni preferenziali o l'introduzione di una previsione che consenta allo Stato Membro di recuperare parte dei soldi allo scadere di un termine prefissato; inoltre, così come accade per le garanzie, alla Commissione deve giungere un piano di ristrutturazione della banca beneficiaria entro sei mesi dalla ricapitalizzazione.

È stata rivolta attenzione, nella comunicazione di ottobre, anche al ruolo delle banche centrali: queste ultime sono posizionate su un livello diverso da quello degli Stati, e le operazioni di liquidità da esse effettuate non integrano aiuto se la liquidità è erogata nei limiti della loro normale attività, con provvedimenti a carattere generale e non discriminatori: la Commissione ha posto al riguardo alcune condizioni stringenti³³.

La comunicazione sulla ricapitalizzazione, adottata successivamente alla comunicazione generale di ottobre, ha chiarito alcune disposizioni contenute in quest'ultima, puntualizzando che gli Stati devono tener conto dei diversi profili di rischio delle banche ai fini del calcolo delle obbligazioni

³¹ Comunicazione generale, punto 27,

³² Comunicazione generale, punto 39.

³³ Comunicazione generale, punti 51-52.

dei beneficiari, per scongiurare vantaggi non dovuti per le banche inefficienti a discapito di quelle strutturalmente sane, che si trovano in difficoltà temporanea a causa della crisi del settore³⁴.

La Commissione ha precisato che la remunerazione del capitale statale non può raggiungere i livelli di mercato, dal momento in cui questi livelli non riflettono le normali condizioni di mercato³⁵, in ragione della crisi del settore creditizio. Per determinare un tasso d'interesse appropriato, la Commissione ha deciso dunque di fare riferimento ad un sistema stabilito da *Eurosystem* nel novembre 2008³⁶.

La predetta remunerazione, unitamente ad una politica restrittiva sulla divisione dei dividendi, ha rappresentato un incentivo, per le banche, ad uscire dal regime di aiuti il prima possibile: più passa il tempo, più aumentano il prezzo di riacquisto delle azioni e il tasso d'interesse da pagare allo Stato³⁷.

Infine occorre ricordare che, in linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del 7 ottobre 2008, per le banche beneficiarie di aiuti che non siano strutturalmente sane si applicano ulteriori restrizioni, come il divieto di distribuire dividendi tra gli azionisti durante il periodo di ristrutturazione e la previsione di limiti alle remunerazioni dei manager ritenute troppo elevate e alla distribuzione di bonus ai componenti degli staff³⁸.

3.5. Liquidazione controllata

La liquidazione controllata delle istituzioni finanziarie può costituire un'ultima spiaggia. La Commissione ha specificato a tal proposito che gli azionisti e alcune categorie di creditori non possono ricevere il vantaggio di un aiuto di qualsiasi tipo nel procedimento di liquidazione controllata: come risulta dalle conclusioni dell'Ecofin dell'ottobre 2008, queste categorie sono tenute a sopportare le conseguenze degli interventi governativi³⁹.

³⁴ Comunicazione sulla ricapitalizzazione, punto 12.

³⁵ Comunicazione sulla ricapitalizzazione, punto 24.

³⁶ Vd. http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_pricing_for_recapitalisationsen.pdf.

³⁷ Comunicazione sulla ricapitalizzazione, punti 33-34.

³⁸ È interessante osservare come le minacce di introdurre una tassa del 90% sui bonus ai manager hanno giocato un importante ruolo nella decisione di alcune piccole banche americane di uscire dal regime di crisi, restituendo immediatamente al Governo i sussidi ricevuti (vd. Financial Times, FT Com, 24/25 March 2009).

³⁹ ECOFIN Council conclusions, 13785/08 of 7 October 2008.

La Commissione consente agli istituti finanziari di continuare ad operare per il periodo strettamente necessario per garantire il carattere ordinato della liquidazione, a patto che non intraprendano nuove attività in attesa del ritiro della licenza bancaria.

Occorre infine ribadire come nel caso in cui vengano alienate parti delle istituzioni finanziarie o delle loro attività nell'ambito della procedura di liquidazione controllata, non possono essere contestualmente erogati aiuti di Stato a favore degli acquirenti: occorre in tal caso che il processo di vendita risulti aperto e non discriminatorio, e che siano rispettate le condizioni di mercato.

3.6. Controllo e monitoraggio

La Comunicazione generale del 25 ottobre 2008 si occupa anche della disciplina delle procedure di controllo e monitoraggio.

Persistono gli obblighi di notifica e di *standstill*⁴⁰, cui si aggiunge il dovere degli Stati membri di informare la Commissione delle loro intenzioni prima di definire il progetto: tra l'altro quest'ultima si impegna, al punto 53, a velocizzare le procedure di controllo. I fatti hanno dato seguito a tale proposito, con la creazione di un comitato ristretto di commissari incaricato di approvare le misure e con l'istituzione di un apposito *Economic crisis team*. Il potere decisionale ultimo è dunque rimasto alla Commissione, responsabile della certezza del diritto sulla conformità delle misure e della loro legittimità.

Gli Stati membri, dal canto loro, devono effettuare dei controlli almeno semestrali sulle misure adottate e presentare relazioni alla Commissione sulla base di tali controlli. Rimangono fermi i poteri di indagine della Commissione, e in particolare la facoltà di chiedere informazioni ed effettuare ispezioni *in loco*, sulla base di quanto stabilito dagli articoli 10 e 22 del Regolamento 659/1999.

A tal proposito va ricordato come da più parti ci si sia chiesto se alla crescita del potere amministrativo della Commissione non debba corrispondere un rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento europeo, di cui la stessa Commissione potrebbe beneficiare in termini di maggiore legittimazione e credibilità⁴¹.

⁴⁰ Regolamento Ce n. 659/1999, art. 3.

⁴¹ Cfr. Alessandro Tonetti, "La disciplina comunitaria e globale degli aiuti a favore del sistema bancario", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6, 2009, p. 666; G. della Cananea, *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. comunit.*, 1993, 399 ss, p. 438.

3.7. L'impatto sugli ordinamenti nazionali

Nonostante la crisi, la regolamentazione in materia di aiuti di Stato a livello comunitario è rimasta stringente e la vigilanza è diventata ancora più penetrante. Questo *trend* è immediatamente verificabile sotto un duplice profilo.

Il primo aspetto riguarda la definizione delle misure di aiuto: i poteri pubblici nazionali devono seguire le indicazioni esatte ricevute dalla Commissione, in ragione dell'estrema articolazione e precisione che contraddistinguono le comunicazioni adottate da quest'ultima. Taluni hanno puntato l'indice contro il carattere non vincolante delle comunicazioni; ma l'obiezione è superabile sulla base di due ordini di ragioni: in primo luogo la definizione di una cornice normativa chiara è in grado di sensibilizzare i destinatari, inducendoli a conformarsi spontaneamente alla stessa; in secondo luogo la Commissione ha il potere di approvare o meno una misura di aiuto notificata dallo Stato membro, e generalmente esprime una valutazione positiva soltanto se questa rispetta le disposizioni contenute nella comunicazione che disciplina la materia: lo Stato avrà dunque tutto l'interesse a conformarsi alle indicazioni comunitarie, senza imboccare le forche caudine del giudizio dinanzi ai tribunali dell'Unione.

Del resto, quanto accaduto in Italia e Irlanda nel corso della prima fase della crisi conferma quanto appena affermato: in Italia, prima dell'adozione della comunicazione della Commissione, è stato emanato un Decreto legge recante misure d'emergenza, cui ha fatto seguito, dopo l'uscita del provvedimento dell'UE, un secondo provvedimento governativo, sensibilmente diverso dal primo e ispirato all'atto di soft law della Commissione: queste differenze sono poi state colmate in sede di conversione, nel senso di conformare anche il primo alle indicazioni comunitarie⁴². In Irlanda si è verificato qualcosa di molto simile: dapprima la garanzia statale sui depositi è stata limitata alle banche nazionali, per poi essere estesa, sotto la pressione della Commissione, alla generalità degli istituti finanziari operanti sul territorio.

Il secondo profilo concerne l'attuazione delle misure: gli Stati devono rispettare la disciplina di base, le eventuali condizioni poste nelle decisioni della Commissione, e farsi assistere dalle autorità nazionali di vigilanza. La Commissione può sempre riconsiderare una decisione autorizzativa

⁴² Cfr. decreto legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante "misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali" (decreto sulle ricapitalizzazioni), e 13 ottobre 2008, n. 157, recante "ulteriori misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio" (decreto sulle garanzie), convertiti, con modificazioni, e trasfusi nella legge 4 dicembre 2008, n. 190.

adottata in precedenza, e in generale gode di ampi margini di discrezionalità, come emerge dalla giurisprudenza del Tribunale di I grado⁴³.

Esaminando alcuni dati sull'operato della Commissione tra l'ottobre del 2008 e il mese di dicembre del 2011, ci si accorge che sono stati approvati centinaia di provvedimenti d'aiuto, che interessano la totalità degli Stati membri, con la maggior parte delle decisioni prese nell'autunno del 2008. Da questi dati emerge che la maggior parte dei paesi ha notificato le misure e che la Commissione ha svolto un controllo effettivo⁴⁴.

L'operato della Commissione in risposta alla crisi è stato oggetto di giudizi contraddittori: se, soprattutto in una prima fase non sono state risparmiate severe critiche per un presunto servilismo della stessa nei confronti delle economie più solide dell'Unione, in un secondo momento non sono mancati gli elogi per la sua capacità di interpretare le difficoltà con equilibrio e per avere scelto la strada del dialogo con gli Stati membri anziché quella dello scontro frontale, che avrebbe potuto delegittimarla anche di fronte all'opinione pubblica.

4. Il quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica

Nella comunicazione generale dell'ottobre del 2008 la Commissione aveva operato una distinzione netta tra il settore bancario e gli altri settori⁴⁵. Tuttavia, essendosi resa conto dell'importanza di un intervento deciso sull'economia reale, la Commissione è tornata sui propri passi e dopo avere adottato nel mese di novembre il Piano Europeo di recupero dell'economia, ha dato vita a dicembre

⁴³ Vd. Tribunale di primo grado, cause riunite T-132/96 e T-143/96, punto 169, in cui si legge: “verificare se [un determinato fenomeno] abbia provocato un turbamento grave dell'economia [di uno Stato membro] implica valutazioni complesse di ordine economico e sociale che vanno effettuate in un contesto comunitario, valutazioni che rientrano nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui la Commissione dispone nel campo dell'art. 92 [ora 87], paragrafo 3, lettera b), del Trattato [...]. il sindacato esercitato dal giudice comunitario deve limitarsi, a tale riguardo, alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, nonché dell'esattezza materiale dei fatti, dell'insussistenza di errore manifesto di valutazione e di sviamento di potere. In particolare, non spetta al giudice comunitario sostituire la sua valutazione economica a quella della Commissione”.

⁴⁴ Vd. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/179&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴⁵ Comunicazione generale, punto 11.

a due nuove Comunicazioni, dedicate rispettivamente alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie⁴⁶ e agli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento⁴⁷.

Quest'ultima Comunicazione è risultata fondamentale per la ripresa in quanto presta maggiore attenzione alle PMI e agli investimenti nella crescita sostenibile, due ambiti fortemente penalizzati dalle difficoltà di accesso al credito provocate dalla crisi.

a) Ristabilire le linee del credito all'economia reale

Nella Comunicazione sulla ricapitalizzazione si è posto l'accento sull'esigenza di intensificare il finanziamento delle banche affinché esse possano impegnarsi a riaprire le linee del credito a favore dell'economia reale oltre che aumentare le proprie risorse di capitale. Tuttavia la Commissione non ha stabilito condizioni stringenti per assicurare la riapertura del credito all'economia reale, risultando il testo della comunicazione piuttosto vago⁴⁸.

b) Introduzione di una soglia massima di 500.000 euro per i regimi d'aiuti

La seconda Comunicazione di dicembre consente a ciascuno Stato di erogare alle imprese sovvenzioni per un importo massimo di euro 500.000, subordinate al rispetto di determinate condizioni⁴⁹. A prima vista questa misura appariva come un aumento della soglia permessa di aiuto *de minimis*, sebbene la Commissione non ne parlasse esplicitamente e la base legale fosse diversa: mentre gli aiuti *de minimis*, infatti, sono regolati dal Regolamento del 1998, l'aiuto in questione trova la sua base giuridica nell'ex articolo 87, paragrafo 3 lettera "b" del Trattato della Comunità Europea, oggi articolo 107(3)(b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione. Tuttavia lo stretto legame tra questi nuovi aiuti e la categoria *de minimis* si evince dalla previsione di una disposizione in base alla quale gli aiuti *de minimis* ricevuti tra il 2008 e il 2011 andranno dedotti dalla soglia dei 500.000 euro ricevibili dallo Stato.

La misura in esame ha avuto applicazione solo nei confronti delle imprese che si sono trovate in difficoltà dopo l'1 luglio 2008; ma tale *discrimen* ha provocato una serie di polemiche. Infatti, sebbene la scelta di siffatta data rappresenti un valido argomento dal punto di vista della politica,

⁴⁶ Vd. *supra*, nota 10.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione 2009/C 16/01 (da ora in poi: comunicazione sull'economia reale).

⁴⁸ Comunicazione sulla ricapitalizzazione, punto 39.

⁴⁹ Comunicazione sull'economia reale, punto 4.2.2.a.

dato che la crisi si è materializzata proprio in quei giorni, dal punto di vista giuridico un termine fissato in modo arbitrario potrebbe non adattarsi alle diverse situazioni esistenti nei 27 Stati membri.

c) Garanzie sui prestiti

La Commissione ha autorizzato gli Stati membri a ridurre del 25% il premio annuale per le garanzie sui prestiti alle PMI, per i primi 2 anni dall'introduzione della Comunicazione. Per le altre imprese la percentuale di riduzione consentita ammonta invece al 15%. Una garanzia può essere concessa solo fino a dicembre 2011 e non può coprire più del 90% dell'intero ammontare del prestito (80% in base all'ordinaria disciplina sui prestiti)⁵⁰.

Il 25 febbraio la seconda Comunicazione di dicembre è stata integrata con una nuova comunicazione recante importanti disposizioni che investono proprio tale settore.

Si osservi infine come il massimo prestito garantito non può eccedere il conto annuale degli stipendi dell'azienda, penalizzando dunque quelle appena nate e quelle con pochi dipendenti.

d) Progetti a tutela dell'ambiente

La Commissione ha dimostrato una volta di più attenzione e sensibilità rispetto al tema della tutela dell'ambiente, autorizzando una riduzione dei tassi d'interesse applicati ai prestiti per il finanziamento dei progetti volti a migliorare la tutela ambientale mediante un adeguamento anticipato a standard futuri non ancora in vigore o mediante il superamento di questi stessi standard⁵¹. Potrà essere applicata una riduzione fino al 50% per le PMI e fino al 25% per le grandi imprese, ed essa potrà investire il lancio di nuovi progetti, o il rifinanziamento di quelli vecchi se ciò divenisse necessario a causa della crisi.

e) Capitale di rischio

E' stata temporaneamente allentata, fino a dicembre 2011, la disciplina varata con le Linee Guida del 2006. Le tranche massime di investimento consentito sono state portate da 1,5 Milioni di euro a 2,5 per ciascuna PMI destinataria su un periodo di 12 mesi⁵². La percentuale minima di

⁵⁰ Comunicazione sull'economia reale, punto 4.3.

⁵¹ Comunicazione sull'economia reale, punto 4.5.

⁵² Comunicazione sull'economia reale, punto 4.6.

partecipazione di investitori privati è stata temporaneamente ridotta dal 50% al 30%. I regimi di aiuti esistenti possono essere temporaneamente adattati a queste nuove cifre, ma se sono stati introdotti sotto il Regolamento generale di esenzione per categoria⁵³ non saranno più coperti dal predetto Regolamento e dovranno quindi essere notificati.

5. Comunicazione sui titoli tossici e le proposte dell'Europa

La Commissione ha adottato il 25 febbraio 2009 una comunicazione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario in Europa⁵⁴. In questo ennesimo atto di *soft law* l'organo di vigilanza del rispetto del diritto comunitario ha offerto agli Stati membri delle linee guida sul trattamento dei cosiddetti titoli tossici. Questi ultimi non sono altro che risorse finanziarie su cui è probabile che le banche incorrano in perdite: gli *US sub-prime mortgage backed securities* costituiscono l'esempio più tristemente noto di tale categoria di titoli⁵⁵.

La Commissione, come già accaduto in occasione delle tre comunicazioni precedentemente varate, ha ritenuto che occorresse una reazione unitaria da parte dell'Europa al problema dello smaltimento e della ristrutturazione di siffatti strumenti finanziari, per assicurare che le perdite prevedibili fossero scoperte e trattate adeguatamente e che le banche potessero usare il loro capitale per riprendere a svolgere la fondamentale funzione di erogazione di finanziamenti all'economia reale invece di utilizzare il denaro per ammortizzare le voragini createsi nei bilanci.

La comunicazione in questione contempla molteplici metodi per trattare i "titoli spazzatura", in particolare il loro acquisto, previa creazione di vere e proprie *bad bank* destinate a gestire i beni finanziari inefficienti, o regimi di garanzia degli *asset*. Le linee guida chiariscono le implicazioni di bilancio e regolamentari delle misure di aiuto relative ai titoli tossici e presentano i dettagli concernenti l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato ai predetti interventi governativi. In particolare sono state prese in considerazione le metodologie riguardanti la valutazione dei titoli in questione, la necessaria remunerazione dello Stato per l'intervento di ristrutturazione dei pacchetti

⁵³ Regolamento della Commissione n. 800/2008 del 6 agosto 2008, OJ L 214, 9.8.2008.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione, 2009/C 72/01 (da ora poi Comunicazione sui titoli tossici).

⁵⁵ I mutui ipotecari *subprime* vengono così definiti in base alla tipologia di consumatore alla quale vengono accordati. I debitori *subprime* hanno tipicamente una storia creditizia che include insolvenze, o addirittura problemi più gravi, come avvisi di garanzia, pignoramenti, e bancarotta. Tipicamente hanno anche una bassa capacità di rimborso, così come essa viene misurata dai punteggi di credito e dal rapporto debiti/reddito, o da altri criteri che riescono a supplire un profilo di credito incompleto, cfr. *Safety and soundness: Material Loss Review of IndyMac Bank*, FSB, 26 febbraio 2009.

finanziari inefficienti e i passi procedurali che vanno seguiti, oltre ai criteri impiegati per valutare i risultati degli aiuti alle banche.

La Comunicazione ha tenuto conto delle raccomandazioni provenienti dalla Banca Centrale Europea, ma anche del confronto portato avanti con gli Stati membri nei mesi precedenti all'adozione delle linee guida circa l'individuazione di una soluzione ai problemi causati dalla diffusione dei titoli tossici nel mercato finanziario. La giustificazione dell'intervento statale, sebbene all'interno di determinati paletti, va rinvenuta nell'esigenza di salvaguardare la stabilità del mercato e rafforzare i prestiti interbancari.

Sono state infine svolte dalla Commissione alcune riflessioni di lungo periodo sull'efficienza del settore bancario e sulla sostenibilità finanziaria delle misure statali di sostegno all'economia, e sul bisogno di un approccio comune e coordinato dell'Europa al tema del soccorso dei mercati dei titoli spazzatura per consentire alle aziende e alle banche del vecchio continente di competere ad armi pari.

Ciò che emerge dall'esame della Comunicazione è che la progettazione dei regimi di aiuti finalizzati all'eliminazione dei titoli tossici - abbiano essi natura di acquisto dei titoli, di garanzia o di modelli ibridi - rientra nella responsabilità dello Stato. Il trattamento dei *bad asset* è soggetto ad una valutazione della Commissione ispirata a criteri di uniformità, con l'obiettivo di tutelare la concorrenza e la competizione ad armi pari. L'approvazione delle misure da parte della Commissione ha un'efficacia di sei mesi, ed è condizionata all'impegno dello Stato membro di presentare dettagli della valutazione dei titoli tossici, in aggiunta ad una valutazione coerente e ad un piano di ristrutturazione per ciascuna banca beneficiaria da far pervenire entro tre mesi dal suo accesso al programma di aiuti.

La comunicazione in esame ha completato e definito la Comunicazione dell'ottobre 2008, in cui la Commissione aveva stabilito i principi che governano l'applicazione della disciplina degli aiuti alle misure di supporto alle banche nel contesto della crisi finanziaria internazionale, nonché quella sulla ricapitalizzazione adottata nel dicembre dello stesso anno⁵⁶.

⁵⁶ Commissione Europea, *Press Release, State aid: Commission provides guidance for the treatment of impaired assets in the EU banking sector.*

6. Il ricorso all' ex articolo 87, paragrafo 3, lettera “b”: dibattito

Il ricorso da parte della Commissione all' ex articolo 87(3)(b) del TCE, oggi articolo 107(3)(b) del TFU, per giustificare l'adozione delle linee guida anti-crisi è stato definito da più parti come una vera e propria “inversione a U” rispetto al passato⁵⁷.

Autorevole dottrina, soffermandosi sulla Comunicazione della Commissione del 13 ottobre 2008, si chiede il perché dell'uso della predetta base giuridica quando fino a quel momento, per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, la Commissione nelle linee guida del 2004⁵⁸ aveva indicato come norma cardine per la deroga all'art. 107 par. 1, l'art. 87(3)(c), sempre nel rispetto di determinate condizioni.

La differenza tra le due fattispecie derogatorie è sostanziale, in quanto la lettera “b” del paragrafo 3 dell'attuale articolo 107 sancisce la possibilità per la Commissione di considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, mentre la lettera “c” dichiara esentabili dalla scure del divieto gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

La Commissione fino all'esplosione della crisi, avvenuta nel settembre del 2008, aveva fatto ricorso alle normativa contenuta nelle linee guida del 2004, utilizzando l'ex art. 87(3)(c) per salvare due grosse banche: *Northern Rock* e *Bradford and Bingley*. Nella Comunicazione di ottobre del 2008 è stata mutata la cambia base giuridica per la giustificazione delle deroghe, impiegandosi l'art. 107(3)(b) come avvenuto in passato soltanto in occasione della recessione economica seguita alla crisi petrolifera degli anni '70.

La Commissione ha riconosciuto nella Comunicazione di ottobre le responsabilità delle banche⁵⁹, ma nonostante ciò ha anche annunciato di essere pronta ad autorizzare aiuti in loro favore, apparentemente incurante del *moral hazard* discendente da tale condotta. Va tuttavia osservato che le iniziative della Commissione nel settore degli aiuti di Stato costituiscono parte integrante di un piano più ampio volto a far recuperare l'efficienza del sistema economico, sulla base degli input ricevuti dalle riunioni del Consiglio Europeo e di un generale apprezzamento della strategia seguita dagli USA sotto la presidenza Obama.

⁵⁷ Cfr. Rose M. D'Sa, “*Instant State Aid Law in a Financial Crisis – a U-turn?*”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, p.139-144.

⁵⁸ Vd. *supra*, nota 1.

⁵⁹ Comunicazione generale, punti 2 e 14.

Nonostante la generale condivisione dell'obiettivo di consentire all'Europa di uscire dalla recessione, è mancato, almeno fino alla fine del 2008, un accordo sugli strumenti attraverso cui facilitare la ripresa, come emerge dalle innumerevoli critiche giunte dalla politica e dall'opinione pubblica agli orientamenti comunitari⁶⁰.

In passato la Commissione non applicava l'art. 107(3)(b) ad aiuti destinati ad un solo operatore o ad un singolo settore, ma solo ad aiuti destinati a contrastare una crisi che andava oltre il singolo settore, come avvenuto in Grecia negli anni ottanta: nel caso *Northern Rock*, essendo interessato dalle difficoltà finanziarie solo il settore bancario, questa soluzione è stata infatti scartata. Con l'arrivo della recente crisi economica, le abitudini interpretative della Commissione sono state messe da parte, con l'adozione, anche nel giro di pochissimi giorni, di decisioni autorizzative di aiuti, a favore delle principali banche europee, incentrate sull'articolo 107(3)(b)⁶¹.

Taluni autori hanno sostenuto che mentre la Comunicazione del 2004 mirava a serrare le fila della disciplina degli aiuti, quella dell'ottobre 2008 ha imboccato la direzione opposta, e si sono chiesti perchè non sia stata offerta dalla Commissione alcuna spiegazione sull'impossibilità di applicare la precedente disciplina per fronteggiare questa crisi che, almeno inizialmente, aveva colpito solo il settore bancario⁶².

Mentre inizialmente la Commissione aveva limitato l'applicazione della deroga di cui all'art. 107(3)(b) al settore bancario, successivamente ha esteso la disciplina d'emergenza all'economia reale con una nuova Comunicazione del 17 dicembre 2008, destinata alle PMI. La Commissione ha riconosciuto dunque la necessità di un intervento anche in altri settori.

Alcuni autori hanno disapprovato con veemenza la politica di aiuti al settore bancario che è stata applicata con queste misure, ritenendo che sia stato premiato un settore del tutto inefficiente e che si siano spinte le imprese degli altri settori a reclamare il medesimo trattamento, come accaduto nell'industria dell'automobile⁶³. Inoltre è stato rilevato un diverso atteggiamento della Commissione nei confronti delle banche rispetto a quello tenuto negli anni passati verso le crisi dei colossi dell'automobile e dell'industria del volo, a favore dei quali gli Stati membri non avevano potuto tendere una mano, nonostante le implicazioni sociali di eventuali fallimenti aziendali, dovendo

⁶⁰ “The same people who would never touch deficit spending are now tossing around billions. The switch from decades of supply side politics all the way to a crass Keynesian-ism is breathtaking”. Citazione del ministro delle finanze tedesco Peer Steinbrück, intervista su Newsweek, 6 dicembre 2008, discusso ulteriormente nell'editoriale, pp. 5-7.

⁶¹ Vedi casi ING, Aegon, Roskilde Bank, Fortis Bank, Carnegie Investment Bank of Sweden, ecc.

⁶² Cfr. Rose M. D'Sa, *op. cit.*, p.142.

⁶³ Cfr. Matthew Hall, “Competition law and the credit crunch: do the usual State aid rules still apply?” PLC, 22 gennaio 2009.

scontare la ben più restrittiva disciplina prevista dalla Comunicazione del 2004 sul salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà.

Secondo altri autori, al contrario, la reazione della Commissione alla crisi è da considerare ottimale sia per quanto riguarda la tempistica che per quanto concerne il contenuto dei provvedimenti adottati e la loro base giuridica.

In conclusione va osservato che è vero che si è registrata una brusca inversione a “U” nelle politiche di concorrenza della Comunità, ed è altresì vero che non è stata offerta dalla Commissione alcuna spiegazione sulle ragioni legali per cui la disciplina sul salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà preesistente alla crisi, incentrata sulla regola aurea dell’*ad hoc aid on a case by case basis*, non potesse trovare applicazione al settore bancario.

Ad una crisi di queste dimensioni la Commissione ha ritenuto opportuno rispondere compiendo un passo indietro sui propri principi in materia di aiuti di Stato, per introdurre liquidità nel circuito esacerbato dell’industria bancaria affinché da questa si propagasse ad altri settori.

Le crisi del passato, che hanno colpito alcuni settori o singole imprese, ad esempio industrie automobilistiche o compagnie aeree, rappresentavano episodi tanto gravi di conseguenze quanto circoscritti, soprattutto se proporzionati, *ex post*, alla crisi finanziaria internazionale del 2008. Dinanzi a questi la Commissione riteneva di potere rimanere ferma sulla disciplina esistente degli aiuti di Stato, una disciplina rigida che contempla tuttavia delle deroghe: mentre l’applicazione dell’art. 107(3)(c), in presenza dei requisiti *ex lege*, è apparsa negli anni passati alla Commissione la ricetta migliore per far fronte alle implicazioni sociali necessariamente collegate alla chiusura di una grossa azienda, il crack delle banche ha dato vita ad un *down turn* generale ed eccezionale, causato sia dalla mancata regolamentazione del mercato finanziario e dagli scarsi controlli esistenti su una certa tipologia di banche d’affari, ma pur sempre in grado di piegare il sistema economico con maggior pregiudizio rispetto alla chiusura di una compagnia aerea o di un cantiere navale.

Per concludere, il sistema bancario è il pilastro su cui si regge tutto il mondo dell’impresa: se fallisce una banca o due, è giusto rimanere fedeli alle regole del libero mercato che ispirano la nascita della Comunità Economica Europea, così come accaduto con *Northern Rock*⁶⁴; ma se è

⁶⁴ La decisione adottata dalla Commissione nella vicenda *Northern Rock* rappresenta un caso esemplare per la comprensione delle modalità di applicazione degli orientamenti del 2004 e della comunicazione del luglio 2009 relativa al settore bancario.

Northern Rock Plc, con sede a Newcastle, è una banca specializzata in mutui, quinta nel Regno Unito per dimensione di giro d'affari, con un patrimonio pari a 101 miliardi di sterline nel bilancio del 2006. In seguito all'emersione delle difficoltà dei mercati finanziari internazionali, nell'agosto del 2007 si verifica un significativo razionamento delle riserve di denaro nella valuta britannica, venendosi a creare problemi di liquidità per *Northern Rock*, il cui modello economico fa particolare affidamento sull'accesso a frequenti prestiti interbancari. Non appena per *Northern Rock*

l'intero settore a rischiare di soccombere, diventa necessario l'intervento dello Stato, perché la certezza del diritto in questo caso rischierebbe di equivalere all'avvento di una depressione economica.

7. Gli sviluppi recenti della crisi: conclusioni

La crisi economica internazionale del 2008 ha evidenziato l'esistenza di un nesso di causalità ipersensibile tra le scelte politico-normative effettuate dalla Commissione e le conseguenze economiche di tali decisioni. La politica europea ha opportunamente offerto una risposta di carattere

diventa impossibile soddisfare le proprie esigenze di finanziamento, essa non esita a chiedere aiuto alla *Bank of England*, per ottenere liquidità in ragione dello stato di emergenza venutosi a creare e in attesa di individuare una soluzione strutturale al problema.

Il 14 settembre la *Bank of England* concede il prestito a *Northern Rock*, in base ad un accordo che prevede una garanzia collaterale ed un tasso d'interesse penale. Le difficoltà della banca, tuttavia, si aggravano in ragione di un vero e proprio assalto agli sportelli dei correntisti che, una volta reso pubblico l'aiuto di Stato a *Northern Rock*, ritirano i propri depositi.

Per fermare l'assalto ed evitare che la diffusione di questo trend ad altri istituti finanziari possa causare una crisi del settore, il Tesoro annuncia il 17 settembre la predisposizione di una garanzia per tutti i depositi presso *Northern Rock*, offrendo tutti i chiarimenti relativi alla copertura finanziaria del provvedimento sul proprio sito internet il 20 settembre. Il 9 ottobre il Ministero estende la garanzia ai nuovi depositi; il 26 novembre, infine, il Regno Unito comunica alla Commissione Europea i dettagli dell'operazione.

La Commissione dichiara che l'assistenza offerta, in data 14 settembre, dalla *Bank of England* a *Northern Rock* non costituisce aiuto, mentre le misure adottate dal Ministero del Tesoro il 17 settembre ed il 9 ottobre cadono sotto il divieto sancito dall'art. 107(1) del TFU⁶⁴. Tuttavia la Commissione autorizza tali misure qualificandole come aiuti per il salvataggio in linea con gli Orientamenti in materia del 2004: le autorità britanniche sono dunque costrette ad assumere l'impegno di inoltrare alla Commissione un piano di ristrutturazione per *Northern Rock* entro il 17 marzo 2008⁶⁴.

Dopo la notifica del predetto piano di ristrutturazione, la Commissione dà il via ad un'indagine formale approfondita. Il 7 maggio del 2009 il Governo inglese apporta delle modifiche al piano originale presentato a marzo dell'anno prima, introducendo la divisione di *Northern Rock* in due nuove banche: una "buona", con il compito di continuare le attività commerciali, ed una "cattiva", incaricata della gestione dei precedenti mutui e destinata ad essere liquidata; ciò obbliga la Commissione ad estendere la sua indagine e a posticipare ulteriormente la conclusione delle indagini.

Il 28 ottobre 2009, dopo più di un anno e mezzo di lavoro, la Commissione approva il piano di ristrutturazione per *Northern Rock*; l'organo di vigilanza del rispetto delle norme sulla concorrenza dichiara gli aiuti contemplati dal pacchetto compatibili con il diritto comunitario ex art. 107(3)(b) TFU, in ragione del nuovo panorama giuridico affermatosi in seguito all'esplosione della crisi finanziaria internazionale⁶⁴: le Comunicazioni varate tra la fine del 2008 e il 2009 (vd. *infra*) costituiscono dunque la base giuridica della Decisione che ha per il momento chiuso uno dei casi chiave dell'attuale crisi finanziaria internazionale.

straordinario al *crack* finanziario, pur mantenendo fermo l'impianto di base della normativa comunitaria, la cui efficacia era stata più volte messa in dubbio nel corso del dibattito iniziale sulla reazione da opporre alla recessione.

Sebbene alcuni osservatori avessero considerato che le regole della concorrenza avrebbero potuto rappresentare un ostacolo alla ricerca di una soluzione, la Commissione si è impegnata a salvaguardarle, considerandole come una parte della soluzione medesima⁶⁵. In mancanza di norme sugli aiuti di Stato, i governi sarebbero stati tentati di attrarre gli investimenti nel loro paese facendo a gara nel concedere sovvenzioni; imprese perfettamente sane avrebbero quindi rischiato di fallire solo in ragione degli aiuti ingiustificati corrisposti ai loro concorrenti aventi sede in altri paesi dell'Unione⁶⁶.

Nel dicembre del 2011 le norme temporanee di controllo degli aiuti di Stato per la valutazione del sostegno pubblico concesso agli istituti finanziari nel contesto della crisi sono state aggiornate e prorogate. Dopo una prima estensione del regime, decisa nel dicembre del 2010, l'organo di vigilanza comunitario ha pertanto scelto di prolungare per la seconda volta il regime ispirato al *laissez faire*, dando continuità al *trend* che ha visto gli Stati nazionali assurgere a rinnovati protagonisti della vita economica.

Al riguardo appare opportuno osservare come, alla luce del doppio prolungamento del regime provvisorio, gli ingenti interventi iniziali in salvataggio degli istituti di credito coinvolti nel crollo della finanza internazionale, pur essendo giustificati dalla natura stessa del settore bancario, motore insostituibile dell'economia moderna, e pur essendo stati controbilanciati in parte dalle misure a sostegno dell'economia reale, rappresentino un precedente per il futuro e un cambio di tendenza rispetto al passato, quando l'applicazione rigida delle norme sugli aiuti ha provocato il fallimento di grandi industrie, soprattutto nei settori dell'auto e del trasporto aereo.

È in una prospettiva di modernizzazione che l'Unione Europea ha intrapreso la strada delle riforme in settori chiave come quelli della vigilanza finanziaria e della governance della finanza: l'obiettivo è evitare che si ripetano situazioni simili a quelle verificatesi negli ultimi anni, cause indiscutibili di un *moral hazard* che solo la certezza del diritto può scongiurare.

L'alternativa alle strade del liberismo e della concorrenza è rappresentata da una maggiore presenza pubblica nell'economia: lo Stato è un soggetto economico diverso rispetto agli operatori privati, in

⁶⁵ Commissione Europea, *Press release*, "State aid: Commissioner Kroes briefs Economics and Finance Ministers on financial crisis measures", MEMO/08/757.

⁶⁶ Per una migliore intelligenza degli effetti prodotti dal regime temporaneo sugli aiuti di Stato, cfr. *Commission Staff Working Paper*, "The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis", ottobre 2011.

ragione del potere coercitivo e dell'appartenenza universale che lo caratterizzano, e in presenza di un fallimento dell'economia di mercato, secondo autorevole dottrina, può potenzialmente assurgere al ruolo di protagonista di politiche interventiste.

Molteplici sono le forme che l'intervento pubblico può assumere dinanzi ad una crisi dell'economia di mercato: può ignorare il problema o procedere alla fondazione di un'impresa statale che sia in concorrenza con gli operatori privati o alla quale, in alternativa, venga attribuito il monopolio della produzione; infine può giungere ad una regolamentazione del settore, predisponendo degli incentivi fiscali che rendano possibile la concorrenza, o stabilire una disciplina del monopolio privato.

Lo Stato dispone di strumenti in grado di correggere i fallimenti dell'economia di mercato, essendo titolare dei poteri di tassare, proibire, punire; inoltre può godere di indiscutibili vantaggi nei costi di transazione.

L'indissolubile legame esistente tra scelta politica e tecnica legislativa, insieme all'impossibilità di trovare in altri ordinamenti un'esperienza normativa in materia di aiuti ad un simile stato d'avanzamento, fanno della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato un *unicum* nel panorama giuridico internazionale e appesantiscono la delicatezza delle decisioni che l'Europa prenderà nei prossimi anni.

8. Un nuovo pacchetto per il settore bancario

Il Consiglio europeo del 26 ottobre 2011 ha deliberato un nuovo pacchetto di misure per il settore bancario, prendendo atto della situazione di difficoltà in cui versano gli istituti di credito alla luce del peggioramento della crisi del debito che ha colpito alcuni membri dell'Eurozona⁶⁷.

L'accordo raggiunto dai Capi di Stato e di Governo è finalizzato a ristabilire la fiducia nel settore bancario e costituisce un passaggio necessario nel contesto del rafforzamento della vigilanza prudenziale del settore bancario dell'UE. Tali misure dovrebbero affrontare la necessità di assicurare il finanziamento a medio termine delle banche, per evitare un'erosione del credito e salvaguardare il flusso di credito all'economia reale, nonché di coordinare le misure a tal fine; in secondo luogo consentono sono intese a fronteggiare la necessità di potenziare la qualità e la quantità del capitale delle banche per resistere agli shock e di dimostrare tale potenziamento in modo affidabile e armonizzato.

⁶⁷ Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo, Bruxelles, 26 ottobre 2011. Il Consiglio ha delegato all'Ecofin l'ultimazione dei lavori e l'adozione delle necessarie misure di follow-up.

Le scelte assunte nel consesso europeo riguardano il tema del finanziamento a termine e quello della ricapitalizzazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è stata auspicata la prestazione di garanzie sulle passività bancarie al fine di fornire, ove opportuno, un maggior sostegno diretto alle banche nell'accesso al finanziamento a termine (laddove il finanziamento a breve termine è disponibile presso la BCE e le pertinenti banche centrali nazionali). Quanto descritto costituisce anche una parte essenziale della strategia volta a limitare le azioni di riduzione della leva finanziaria.

Si è altresì osservato come una semplice replica dell'esperienza del 2008, caratterizzata dalla piena discrezionalità nazionale nella creazione di regimi di liquidità, potrebbe non fornire una soluzione soddisfacente nelle attuali condizioni di mercato. Pertanto, è stata affermata l'importanza di un approccio realmente coordinato a livello di UE in materia di criteri di ammissibilità, determinazione del prezzo e condizioni. La Commissione è stata investita del compito di esplorare urgentemente, insieme all'ABE, alla BEI e alla BCE, le opzioni per il conseguimento di tale obiettivo.

Con riferimento alla questione della ricapitalizzazione delle banche, è stato raggiunto un ampio consenso sul requisito di un coefficiente patrimoniale decisamente più elevato rispetto al passato, pari al 9% di capitale, al fine di creare una riserva temporanea che è giustificata dall'eccezionalità delle circostanze.

Questo obiettivo di capitale in termini quantitativi dovrà essere raggiunto entro il 30 giugno 2012, in base a piani concordati con le autorità di vigilanza nazionali e coordinati dall'ABE. La valutazione prudente non inciderebbe sulle pertinenti norme di rendicontazione finanziaria.

Le autorità di vigilanza nazionali, sotto l'egida dell'ABE, dovranno assicurare che i piani delle banche intesi a rafforzarne il capitale non comportino un'eccessiva riduzione della leva finanziaria, mantenendo tra l'altro il flusso di credito per l'economia reale e tenendo conto degli attuali livelli di esposizione delle filiali comprese in tutti gli Stati membri, nella consapevolezza che occorre evitare un'indebita pressione sull'estensione del credito nei paesi ospitanti o sui mercati del debito sovrano.

Per finanziare l'aumento di capitale, le banche dovrebbero in prima istanza usare fonti di capitale privato, anche ricorrendo alla ristrutturazione e alla conversione del debito in strumenti di capitale. Dovrebbero inoltre essere soggette a vincoli riguardo alla distribuzione dei dividendi e dei bonus fino al raggiungimento dell'obiettivo. Se necessario, i governi nazionali dovrebbero fornire sostegno e, qualora questo non fosse disponibile, la ricapitalizzazione dovrebbe essere finanziata tramite prestito dell'EFSSF per i paesi della zona euro.

Infine il Consiglio europeo si è pronunciato anche sul tema degli aiuti di Stato, statuendo che qualsiasi forma di sostegno pubblico, a livello sia nazionale che di UE, sarà soggetta alla condizionalità del vigente quadro di aiuti di Stato speciali in caso di crisi, che la Commissione ha

dichiarato applicabile con la proporzionalità necessaria tenuto conto del carattere sistemico della crisi.

CAPITOLO II

LA RIFORMA DELLA VIGILANZA FINANZIARIA

1. Considerazioni generali

Il 7 settembre 2010 l'Ecofin ha dato il via libera alla riforma della vigilanza finanziaria, approvando il compromesso raggiunto nei giorni precedenti con il Parlamento europeo. Quest'ultimo ha avallato la nuova disciplina il 22 settembre, concludendo in tal modo un iter iniziato il 12 maggio 2010, quando la Commissione, facendo seguito alle indicazioni del Consiglio europeo di marzo, aveva presentato una comunicazione recante proposte per il rafforzamento della *governance* economica europea⁶⁸.

L'approvazione della riforma in questione ha rappresentato il primo passo compiuto dalle istituzioni europee in vista di un graduale processo di rafforzamento della *governance* economica del vecchio continente, e ha introdotto una revisione tra pari delle politiche fiscali, effettuata in via preventiva, che – nell'ottica del contesto di instabilità semi-permanente venutosi a creare a seguito della crisi economica del 2008 – potrebbe contribuire a consolidare la situazione fiscale dell'UE e della zona euro.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, COM(2010) 250, Bruxelles, 12.5.2010.

La Commissione ha ritenuto che una valutazione ed un coordinamento sincronizzati delle politiche strutturali e fiscali a livello europeo aiuteranno gli Stati membri a perseguire gli obiettivi e ad affrontare le sfide comuni più efficientemente di quanto non sia avvenuto fino all'introduzione di questo nuovo strumento di cooperazione.

Nel contesto della riforma in esame sono state altresì istituite tre nuove autorità europee su banche, assicurazioni e mercati, entrate in funzione a partire dal mese di gennaio del 2011.

Tali Authority, in particolare, sono state investite del potere di prendere decisioni vincolanti riguardo alle controversie sui gruppi *cross-border*, nei casi di mancato accordo tra le autorità di vigilanza nazionali coinvolte.

Nel mese di gennaio del 2011 ha visto la luce anche lo *European systemic risk board* (ESRB), incaricato dal legislatore europeo di vigilare e lanciare allarmi sui rischi per la stabilità della zona euro, sotto la guida della BCE. L'ESRB è composto dai rappresentanti di tutte le autorità di vigilanza nazionali e nel corso dell'attuale primo mandato è guidato dal presidente della BCE. Compete dunque a tale Autorità il compito di lanciare gli allarmi, ma non il potere di dichiarare lo stato di emergenza, che continua a spettare al Consiglio UE.

Nel contesto della riforma in esame, particolare rilevanza ha assunto il via libera al cosiddetto semestre europeo, introdotto dall'Ecofin mediante l'approvazione delle modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita⁶⁹. Tale strumento è entrato in vigore nel 2011 ed è rivolto al coordinamento delle leggi finanziarie dei paesi dell'UE.

Gli Stati membri, oggi, possono pertanto armonizzare, a livello continentale, le loro politiche economiche già nella fase in cui predispongono i bilanci pubblici e i programmi nazionali di riforma. La Commissione, artefice della proposta, sostiene che gli orientamenti sulle politiche economiche forniti all'inizio di ogni anno dal Consiglio europeo faciliteranno la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma.

L'avvento del semestre europeo ha determinato l'obbligo per ogni Stato membro di verificare il corretto adeguamento delle procedure domestiche di programmazione economico-finanziaria alla nuova normativa. In Italia una complessiva riforma delle procedure di bilancio era stata approvata alla fine del 2009 con la legge n. 196/2009⁷⁰, ma in seguito all'approvazione della riforma della vigilanza finanziaria il legislatore è dovuto intervenire nuovamente per apportare le modifiche

⁶⁹ “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes” (in prosieguo “Codice di condotta”).

⁷⁰ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 31 dicembre 2009.

richieste dalle variazioni introdotte nel Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita.

La messa in opera dei nuovi meccanismi di coordinamento è iniziata nel marzo del 2011, quando sulla base di un rapporto della Commissione UE, il Consiglio europeo ha individuato per tutti gli Stati membri le principali sfide economiche, emanando delle raccomandazioni generali sulle politiche da seguire. Sulla base di queste raccomandazioni, gli Stati membri hanno impostato i propri programmi di stabilità e i programmi nazionali di riforme, presentandoli ad aprile, simultaneamente, a Bruxelles. In giugno e luglio il Consiglio europeo, tenendo conto della valutazione che la Commissione Ue ha dato sui programmi dei singoli Stati, ha fornito delle nuove raccomandazioni specifiche, diverse da paese a paese, alle quali gli Stati membri dovranno ispirarsi nella messa a punto delle loro finanziarie per gli anni successivi⁷¹.

2. Il semestre europeo

Il semestre europeo rappresenta una delle prime raccomandazioni della *Task force* per il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche ed è già stato adottato e attuato a partire dal 1 ° gennaio 2011. Ogni anno a primavera, tale meccanismo consentirà una valutazione simultanea tanto delle misure di bilancio che delle riforme strutturali a favore di crescita e occupazione. Ciò contribuirà a garantire che la dimensione dell'UE e dell'Eurozona sia presa in maggiore considerazione nella fase di preparazione dei bilanci e dei programmi di riforma nazionali. La disciplina del semestre europeo è stata collocata dal legislatore comunitario nella “Sezione II” del codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, la quale contiene delle “linee guida sul formato e sul contenuto dei programmi di stabilità e convergenza”.

Le predette linee guida ribadiscono inizialmente quanto già stabilito nel quadro della normativa contenuta nel Patto di stabilità, affermando l'onere degli Stati membri di presentare i Programmi di stabilità o di convergenza e i relativi aggiornamenti: l'obbligo di predisporre tali documenti concorre a determinare il potere di controllo del Consiglio sulle procedure di formazione dei bilanci nazionali e la sua capacità di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il Consiglio può infatti, come si specificherà meglio in seguito, trasmettere – su raccomandazione della Commissione e previo parere del Comitato economico e finanziario – una raccomandazione su

⁷¹ *La riforma della governance economica europea. Una analisi preliminare. Servizio del bilancio del Senato.* Ottobre 2010, n. 36.

ognuno dei suddetti programmi e, qualora ritenga che gli obiettivi e il contenuto degli stessi vadano rafforzati, invita lo Stato membro interessato a modificarli.

Gli Stati membri, nel momento in cui acquisiscono informazioni da cui sia possibile desumere mutamenti effettivi o potenziali del quadro economico in cui sono stati definiti i Programmi di stabilità o di convergenza, sono tenuti ad adottare le misure correttive che ritengono necessarie per raggiungere gli obiettivi originariamente fissati negli stessi.

Uno degli aspetti più importanti del “semestre europeo” è rappresentato dagli elementi di novità introdotti con riferimento alle fasi della presentazione e della successiva valutazione dei Programmi di stabilità e convergenza: la Commissione e il Consiglio sono stati investiti del compito di valutare i programmi in questione prima che a livello statale vengano prese le decisioni di bilancio per gli anni successivi, con lo scopo di fornire dei pareri che influenzino i piani di politica fiscale degli Stati membri; questi ultimi, dal canto loro, hanno dovuto uniformare il termine per la presentazione dei Programmi di stabilità e convergenza con quello per l’invio dei Programmi nazionali di riforma.

Un ulteriore e fondamentale elemento di novità introdotto dal semestre europeo consiste nel fatto che la procedura di coordinamento e controllo delle politiche di bilancio inizia, come anticipato *supra*, con l’identificazione da parte del Consiglio Europeo, su proposta della Commissione e del Consiglio, delle principali sfide economiche che l’UE e l’Eurozona si trovano di fronte, e con la definizione di linee guida strategiche. Gli Stati membri devono tener conto delle direttive provenienti dal Consiglio Europeo al momento della predisposizione dei Programmi di stabilità e convergenza e sono tenuti a giustificare ogni allontanamento dalle medesime. Allo stesso modo, il Consiglio e la Commissione sono vincolati dal contenuto delle direttive del Consiglio Europeo ai fini della valutazione dei programmi dei singoli Stati.

Una conseguenza rilevante del rafforzamento del ruolo dei Programmi di stabilità e convergenza nel processo di sorveglianza multilaterale introdotto con il semestre europeo, consiste nel fatto che il loro contenuto consente di effettuare confronti tra le scelte effettuate dagli Stati membri. Pur riconoscendo che la predisposizione dei Programmi rientra nella competenza delle autorità nazionali e che le pratiche divergono da uno Stato all’altro, il Regolamento 1466/97⁷², così come modificato dal Regolamento 1055/05⁷³, individua gli elementi essenziali dei programmi. In particolare essi contengono le informazioni necessarie per un dibattito costruttivo sulle scelte di

⁷² Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

⁷³ Regolamento (CE) n. 1055/05 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

politica fiscale da adottare nel breve e nel medio termine, e consentono di delineare uno scenario macroeconomico pluriennale completamente sviluppato, proiezioni per le principali variabili di governo della finanza e una descrizione e quantificazione della strategia di bilancio prevista.

Si riporta di seguito lo schema riassuntivo delle fasi in cui si articola il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

- gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita⁷⁴;
- febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello europeo e degli Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i cd. piani nazionali di riforma (PNR), elaborati nell'ambito della nuova Strategia Europa 2020 ed i cd. piani di stabilità e convergenza (PSC), elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC la Commissione europea elabora raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- entro giugno: il Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive manovre finanziarie, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione deve dare conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

L'obiettivo del nuovo meccanismo, secondo quanto indicato dal Consiglio e dalla Commissione, non è quello di sottoporre i bilanci nazionali ad una qualche forma di valutazione o approvazione preventiva, prima che vengano presentati ai Parlamenti nazionali, bensì di fornire elementi per una discussione ex ante sulle politiche di bilancio nazionali.

⁷⁴ Per il 2011 si veda la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'Unione europea alla crisi - COM(2011)11 definitivo. Per il corrispondente dibattito parlamentare si veda in particolare il documento approvato dalla V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 23 marzo 2011, 99 ss.

2.1. Natura e contenuto dei Programmi di stabilità e convergenza

La natura dei Programmi di stabilità e convergenza e delle misure ivi contenute viene circoscritta con precisione dal Codice di condotta, il quale dispone che ogni programma menzioni la sua posizione nel contesto delle procedure nazionali, in particolare con riferimento al ruolo rivestito nelle stesse dal Parlamento. Il Codice richiede anche che il programma indichi se il parere espresso dal Consiglio sul programma dell'anno precedente sia stato presentato al Parlamento nazionale e che specifichi lo stato di attuazione delle misure – sia quelle approvate che quelle pianificate – ivi contenute.

Al fine di semplificare i confronti tra i documenti contabili redatti dai diversi Stati membri, questi ultimi sono vincolati, per quanto possibile, a seguire il modello strutturale contenuto nell'allegato 1 del Codice di condotta⁷⁵. La *ratio* della standardizzazione del formato e del contenuto dei programmi va ricercata nel tentativo di predisporre le condizioni ideali per assicurare una perfetta uguaglianza di trattamento tra i paesi dell'Unione.

Le informazioni quantitative sull'andamento delle finanze nazionali devono invece essere presentate utilizzando le tabelle standard contenute nell'allegato 2 del Codice di condotta⁷⁶. Gli Stati membri si sono impegnati a fornire ogni anno tutti i dati richiesti dalle predette tabelle, nonché notizie ulteriori qualora lo ritengano utile al fine di offrire un quadro più completo dello stato delle finanze pubbliche. I programmi devono altresì offrire prova della coerenza degli obiettivi di bilancio e delle misure volte a raggiungere gli stessi con le linee guida di politica economica generale, oltre ad allegare informazioni sulle misure volte a migliorare la qualità delle finanze pubbliche e a consentire al bilancio di raggiungere la sostenibilità nel lungo periodo.

2.2. Gli obiettivi e la loro attuazione

Gli Stati membri devono presentare nei rispettivi Programmi di stabilità e convergenza gli obiettivi di bilancio per il saldo pubblico nel medio periodo (*Medium term budgetary objective*), e il piano per la riduzione del rapporto debito/PIL. I programmi di convergenza devono presentare anche gli

⁷⁵ Codice di condotta, *Annex 1, model structure for the stability and convergence programmes.*

⁷⁶ Codice di condotta, *Annex 2, Tables to be contained in the stability and convergence programmes and their updates.*

obiettivi di politica monetaria a medio termine e il loro rapporto rispetto al prezzo e al tasso di cambio.

Ogni Stato membro, al momento della realizzazione del primo aggiornamento del programma di stabilità e convergenza in seguito all'entrata in carica di un nuovo governo, è invitato a mostrare continuità con riferimento agli obiettivi di bilancio approvati dal Consiglio sulla base della precedente versione del programma e a fornire informazioni sui mezzi e sugli strumenti previsti per raggiungere questi obiettivi attraverso la presentazione della strategia di bilancio adottata.

Un ulteriore onere gravante sullo Stato consiste nell'includere nel programma di stabilità e di convergenza un aggiornamento dei piani fiscali per l'anno di presentazione del programma, comprensivo di una descrizione e di una quantificazione delle politiche e delle misure. Il programma deve inoltre spiegare le revisioni del saldo pubblico e degli obiettivi di spesa indicati l'anno precedente.

Per consentire una generale comprensione dell'andamento del saldo pubblico e della strategia di bilancio devono essere fornite informazioni sul rapporto intercorrente tra spese ed entrate e sulle loro principali componenti, così come sulle misure straordinarie e su quelle temporanee. Al fine di assicurare piena chiarezza sull'andamento del rapporto tra debito e PIL, occorre che siano fornite informazioni, nel limite del possibile, sulle componenti della variazione del flusso di riserva, tra le quali rientrano i proventi delle privatizzazioni e altre operazioni finanziarie.

2.3. Principi di base e dati economici

I programmi di stabilità e convergenza devono essere basati su previsioni macroeconomiche realistiche e prudenti. Le previsioni della Commissione possono fornire un importante contributo per il coordinamento delle politiche economiche e fiscali, ma gli Stati membri sono liberi di ancorare i rispettivi programmi alle proprie previsioni. Tuttavia, eventuali divergenze significative tra le previsioni nazionali e quelle della Commissione vanno esplicate nei dettagli: tale spiegazione servirà come riferimento quando gli eventuali errori di previsione verranno valutati *ex post*.

I programmi devono presentare le principali ipotesi circa gli attesi sviluppi dell'economia e le più importanti variabili economiche rilevanti per la realizzazione dei piani di bilancio, come le spese di investimento, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione. Le ipotesi sul reale valore del PIL devono essere sostenute da un'indicazione sulle ipotesi di contributo alla crescita offerto dalla domanda, e al riguardo vanno messi in luce tutti gli aspetti positivi e negativi emergenti dalle previsioni.

I programmi devono fornire informazioni sufficienti sugli sviluppi del PIL, per consentire un'analisi della posizione ciclica dell'economia, e sulle potenziali fonti di crescita. Occorre inoltre analizzare le prospettive per gli equilibri settoriali e, specialmente per i paesi con un elevato disavanzo estero, per i bilanci commerciali.

Per quanto riguarda gli sviluppi macroeconomici nei rapporti con i paesi esteri, gli Stati aderenti alla moneta unica e, in particolare, quelli aderenti al secondo ciclo degli accordi europei di cambio, devono utilizzare le regole di base relative ai rapporti con l'estero con riferimento alle principali variabili economiche extraeuropee impiegate dalla Commissione nelle previsioni formulate in primavera o, per ragioni di comparabilità, quando le differenze sono significative, presentare *sensitivity analysis* basate sulle regole comunemente applicabili a queste variabili.

Le ipotesi relative ai tassi di interesse e ai tassi di cambio, se non vengono presentate nel programma, devono essere inviate alla Commissione per consentire la valutazione tecnica dei programmi da parte di quest'ultima.

Per facilitare la valutazione, i concetti usati devono essere in linea con quelli stabiliti a livello europeo, in particolare nel contesto dell'ESA (*European system of accounts*). I programmi devono assicurare la coerenza formale e sostanziale delle informazioni sugli aggregati di bilancio e delle ipotesi economiche con i concetti affermati dall'ESA. Queste informazioni possono essere completate mediante la presentazione di specifiche nozioni contabili che risultino di particolare importanza per il paese interessato.

2.4. Misure, riforme strutturali e sostenibilità di lungo periodo

I programmi di stabilità e convergenza devono descrivere le misure di bilancio e le altre misure di politica economica adottate o previste per raggiungere gli obiettivi, e, nel caso delle misure di bilancio più importanti, una valutazione dei loro effetti quantitativi sul saldo pubblico.

Per consentire una discussione proficua, i programmi devono fornire concrete indicazioni sulla strategia di bilancio per l'anno successivo, includendo le previsioni preliminari a politiche invariate e/o gli obiettivi per il saldo pubblico, spesa e reddito e le loro componenti principali, e una descrizione e quantificazione delle scelte adottate per raggiungere gli obiettivi fiscali. Qualora il

Consiglio dell'UE consideri che le informazioni fornite nel programma siano insufficienti, esso dovrà invitare lo Stato membro interessato a presentare un programma revisionato⁷⁷.

Il Codice di condotta presta notevole attenzione al tema delle riforme strutturali e agli effetti che queste sono in grado di produrre non soltanto nei confronti della sostenibilità dei conti dei singoli paesi, ma anche sull'economia dell'intera UE.

Le riforme devono essere esaminate in maniera approfondita quando sono prese in considerazione dagli Stati per contribuire al raggiungimento degli obiettivi contemplati dal programma di stabilità e convergenza. In particolare, la rilevanza delle grandi riforme strutturali si manifesta in relazione alla definizione del cammino di avvicinamento degli Stati membri ai rispettivi obiettivi di bilancio di medio termine nel caso in cui non li abbiano ancora raggiunti, e si palesa altresì nel fatto che consente una temporanea deviazione dal *medium term budgetary objective* agli Stati membri che lo hanno già conseguito.

Per queste ragioni, i programmi devono includere informazioni dettagliate sugli effetti contabili ed economici di siffatte riforme: in particolare, non deve mancare una dettagliata analisi quantitativa costi-benefici che contempli gli oneri a breve termine – qualora ve ne siano – e i vantaggi determinati nel lungo periodo dalle riforme sul bilancio statale. Essi devono anche prendere in considerazione il previsto impatto delle riforme sulla crescita economica nel corso del tempo, descrivendo la metodologia impiegata per la valutazione di tali effetti.

I programmi devono anche offrire informazioni sulle misure già adottate o previste per migliorare la qualità delle finanze pubbliche sia sul versante delle entrate che su quello delle spese: tra i provvedimenti in questione rientrano ad esempio la riforma del fisco, i progetti volti a creare *value for money*⁷⁸ e le misure finalizzate a migliorare l'efficienza del sistema di riscossione dei tributi e del controllo sulle spese.

Nei programmi gli Stati possono inoltre inserire informazioni sull'attuazione delle leggi nazionali esistenti in materia di bilancio e su altri aspetti istituzionali delle finanze pubbliche, come ad esempio norme relative alle procedure di bilancio e alla gestione statistica delle finanze pubbliche.

Infine, devono essere espone le strategie adottate dai paesi membri per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, specialmente alla luce dell'impatto causato sull'economia e sui bilanci dall'invecchiamento della popolazione.

⁷⁷ In linea con quanto disposto dagli articoli 5(2) e 8(2) del regolamento 1466/97.

⁷⁸ Utili derivanti da ogni acquisto o, comunque, da ogni somma di denaro spesa. Il *Value for money* è basato non solo sul prezzo minimo di acquisto, ma anche sulla massima efficienza ed effettività dell'acquisto medesimo.

A tal riguardo occorre ricordare come il *Working Group on Ageing (AWG)*⁷⁹, organo collegato al Comitato di politica economica, sia responsabile per la realizzazione di previsioni di bilancio periodiche in materia di spesa pubblica pensionistica, assistenza sanitaria, terapie di lunga durata, istruzione, sussidi di disoccupazione, e, dove possibile e utile, in materia di entrate connesse all'età, come ad esempio i contributi pensionistici. Queste previsioni periodiche devono essere incluse nei programmi e rappresentano la base su cui la Commissione e il Consiglio formulano una valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri nell'ambito del contesto del Patto di stabilità e crescita.

Nei programmi non devono essere omesse tutte le necessarie notizie aggiuntive, di natura qualitativa e quantitativa, che mettano la Commissione e il Consiglio nelle condizioni di valutare la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri alla luce delle politiche portate avanti al momento della valutazione. A tal fine, i dati contenuti nei programmi devono soffermarsi sulle nuove informazioni rilevanti sulle quali le previsioni periodiche prodotte dal Comitato economico e politico non si siano soffermate. Ad esempio, gli Stati membri possono includere nei programmi informazioni sui più recenti trend demografici e sui principali mutamenti di linea politica nel sistema previdenziale e nell'assistenza sanitaria, distinguendo sempre tra i provvedimenti già approvati e le misure che sono state soltanto programmate.

Alla luce dello stato di incertezza che circonda le previsioni nel lungo periodo, le valutazioni effettuate dalla Commissione e dal Consiglio devono contemplare *stress test* che forniscano indicazioni relativamente ai rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'eventualità di sviluppi demografici, economici e di bilancio sfavorevoli.

In aggiunta ai requisiti menzionati sopra, gli Stati membri possono presentare ulteriori proiezioni, basate su calcoli nazionali. In questo caso, gli Stati membri devono chiarire dettagliatamente il presupposto di fondo di queste previsioni, la metodologia usata, le politiche attuate o pianificate per rispettare i presupposti, e le differenze tra le proiezioni nazionali e le previsioni periodiche effettuate dal *Working Group on Ageing (AWG)*.

⁷⁹ Il *Working Group on Ageing Populations and Sustainability* è stato istituito per contribuire al miglioramento della valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo e delle conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione degli Stati membri dell'Unione, oltre che per fornire consulenza politica al fine di fronteggiare efficacemente le precitate questioni.

2.5 Sensitivity analysis

Vista l'inevitabilità degli errori di previsione, i Programmi di stabilità e convergenza includono dettagliate analisi sulla sensibilità dei mercati e sviluppano scenari alternativi a quelli prefigurati, al fine di mettere la Commissione e il Consiglio in grado di considerare la varietà completa di possibili risultati fiscali.

In particolare, i programmi devono contenere un'analisi del modo in cui eventuali mutamenti dei principali presupposti economici pregiudicherebbero la situazione di bilancio e il debito e devono indicare le regole fondamentali relative al modo in cui entrate e spese vengono pianificate per reagire ad eventuali mutamenti delle variabili economiche. Tale analisi dovrebbe includere anche l'impatto di ipotesi diverse relative al tasso d'interesse e, per gli Stati membri non partecipanti alla moneta unica, di ipotesi divergenti da quelle previste relativamente al tasso di cambio, rispetto alla situazione di bilancio e al debito. I paesi che non applicano i principi di base relativi ai rapporti con l'estero devono cercare di fornire un'analisi approfondita sulle principali variabili extracomunitarie quando le differenze sono sostanziali.

Nel caso in cui vengano implementate le grandi riforme strutturali, i programmi devono anche recare un'analisi di come i mutamenti nei presupposti economici pregiudicherebbero gli effetti sul bilancio e la crescita potenziale.

2.6 Orizzonte temporale e aggiornamenti dei programmi

Le informazioni sul percorso di risanamento del rapporto deficit/PIL e debito/PIL devono essere fornite su base annuale e devono riguardare, oltre all'anno in corso e a quello precedente, anche i tre anni successivi⁸⁰, lasciando alla discrezionalità degli Stati membri la possibilità di scegliere se coprire un periodo più lungo. L'orizzonte temporale per le previsioni di lungo termine sulle implicazioni di bilancio legate all'invecchiamento della popolazione devono investire lo stesso periodo preso in considerazione dal Comitato di politica economica.

Al fine di assicurare un'adeguata sorveglianza e il coordinamento preventivo delle politiche economiche, il Codice di condotta dispone che la presentazione dei programmi di stabilità e convergenza deve aver luogo ogni anno preferibilmente entro la metà di aprile, ma in ogni caso non

⁸⁰ Come si evince dalla lettera degli articoli 3(3) e 7(3) del Regolamento 1466/97

oltre la fine del mese. Tutta la procedura deve essere completata con l'adozione dei pareri del Consiglio sui programmi, di regola ogni anno prima della fine di luglio.

Gli aggiornamenti annuali dei programmi di stabilità e convergenza devono mostrare il modo in cui gli obiettivi di bilancio previsti dai precedenti programmi o aggiornamenti vengono adeguati agli sviluppi dell'economia, nonché il modo in cui i pareri del Consiglio dell'anno precedente sui programmi di stabilità e convergenza e le raccomandazioni rivolte specificamente al paese sono state recepite dal bilancio nazionale.

Quando è possibile, gli aggiornamenti devono chiarire nei dettagli le ragioni delle deviazioni dagli obiettivi di bilancio, prestando particolare attenzione agli sviluppi della spesa pubblica, e, quando si verificano allontanamenti sostanziali dagli obiettivi, l'aggiornamento deve menzionare se le misure sono state adottate per rimediare alla situazione, oltre a fornire informazioni sulle stesse.

3. L'adattamento dell'ordinamento italiano al semestre europeo

Con la Legge n. 39/2011⁸¹ è stata riformata dal Parlamento italiano la legge di contabilità e finanza pubblica⁸², con il primario obiettivo di favorire l'avvicinamento tra la normativa nazionale in materia di bilancio e le regole recentemente adottate dall'Unione europea.

3.1. Rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica e coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo

L'articolo 1 della nuova normativa è dedicata alla disciplina dei rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica, e reca l'inserimento tra i principi fondamentali della legge di contabilità quello della coerenza della pianificazione finanziaria della pubblica amministrazione con i parametri stabiliti dall'Unione europea.

La disposizione in esame riformula l'articolo 9 della legge di contabilità, al fine di coinvolgere pienamente il Parlamento nell'esame dei progetti, degli atti e dei documenti elaborati dalle

⁸¹ Legge 7 aprile 2011, n. 39, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, GU n. 84 del 12-4-2011.

⁸² Legge 31 dicembre 2009, n. 196, in prosieguo "Legge di contabilità".

istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del semestre europeo, stabilendo in particolare che tali atti siano sottoposti all'esame delle Camere e che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca alle Commissioni parlamentari competenti in ordine alle linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo, fornendo una valutazione dei dati e delle misure prospettate, nonché delle loro implicazioni per il nostro Paese.

L'articolo 2 provvede ad aggiornare il ciclo e il contenuto degli strumenti della programmazione di bilancio nazionale alla luce dell'introduzione del "semestre europeo", al fine di consentire un pieno allineamento tra la programmazione nazionale e quella europea.

In particolare, il comma 1 sostituisce l'articolo 7 della legge di contabilità, relativo al ciclo e alla individuazione degli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio. In base alla nuova formulazione della norma, il ciclo economico ha inizio il 10 aprile di ogni anno, con la presentazione alle Camere del nuovo Documento di economia e finanza (DEF) affinché il Parlamento possa pronunciarsi sullo stesso.

Prima che al Parlamento, lo schema di DEF è inviato, per il relativo parere, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale deve esprimersi in tempo utile per le deliberazioni parlamentari su esso.

Il DEF presenta tre sezioni: la prima contiene lo schema di Programma di stabilità, la seconda reca un'analisi del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente, mentre la terza incorpora lo schema del Programma Nazionale di riforma. Il DEF viene pertanto elevato dalla nuova legislazione a perno della programmazione economico finanziaria, assorbendo i contenuti della Decisione di finanza pubblica - attualmente presentata nel mese di settembre - e della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica.

Passando all'esame degli altri strumenti di finanza pubblica, occorre ricordare come per il mese di settembre sia prevista la presentazione di una Nota di Aggiornamento del DEF. La Nota non è più eventuale come accadeva in passato - quando era presentata al verificarsi di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica - ma è necessaria. Il termine di scadenza per la presentazione della Nota alle Camere è fissato al 20 settembre di ogni anno.

Nel corso del dibattito che ha preceduto l'approvazione della legge, si è sviluppato un'accesa disputa intorno ai termini serrati che accompagnano l'approvazione parlamentare dei predetti strumenti di programmazione economica e finanziaria. Si è tuttavia rivelato impossibile rendere più elastiche le scadenze in questione, in ragione dei limiti temporali stabiliti a livello comunitario in relazione al semestre europeo, a loro volta legati alla presentazione da parte degli Istituti nazionali di statistica degli Stati membri - alle istituzioni comunitarie - delle stime sul PIL e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni dell'anno precedente.

Per quanto riguarda, poi, il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge del bilancio dello Stato, il termine entro il quale devono essere presentati alle Camere rimane quello del 15 ottobre di ciascun anno, mentre qualora si renda necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 10 settembre il Governo è tenuto ad inviare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi.

L'articolo 2, comma 2 – che novella l'articolo 10 della legge di contabilità – illustra la struttura del Documento di economia e finanza, il quale, come accennato, viene articolato in tre sezioni.

La prima sezione contiene lo schema del Programma di stabilità e convergenza⁸³. Il PSC deve recare tutti i dati necessari ai sensi del diritto derivato dell'Unione europea e del codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, al fine di favorire la diminuzione del debito pubblico. In essa sono pertanto menzionati gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e finanziarie per il triennio successivo.

La seconda sezione del DEF deve includere alcuni elementi che l'Esecutivo era già tenuto a presentare in base alla normativa previgente.

In questa sezione devono essere specificati principi generali sullo sviluppo del disavanzo corrente della Pubblica Amministrazione, alla luce della necessità di evidenziare forme efficaci di verifica del trend della spesa nazionale mediante la determinazione di limiti alla spesa medesima. In questa parte del DEF devono altresì essere quantificate le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali, così come del resto previsto dalla vigente normativa contabile.

Relativamente alle aree sottoutilizzate, si ricorda che il progetto di legge conferma anche la Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, prevedendo però che questa venga presentata in allegato al DEF, e non più in allegato alla Relazione sull'economia e finanza pubblica, come invece stabiliva la normativa previgente.

La terza sezione del Documento contiene lo schema del Programma Nazionale di Riforma⁸⁴, del quale la legge formula i contenuti principali.

In particolare, il PNR deve soffermarsi sullo stato di avanzamento delle riforme in atto, facendo menzione del possibile scarto tra i risultati attesi e quelli effettivamente realizzati, sugli obiettivi macroeconomici da raggiungere e le più urgenti riforme da attuare, sugli scompensi macroeconomici e sugli elementi che spiegano l'aumento o la riduzione della competitività nazionale, sugli esiti attesi dalle modifiche legislative con riferimento alla crescita del sistema

⁸³ In prosieguo "PSC".

⁸⁴ In prosieguo "PNR".

economico, sull'aumento del numero di posti di lavoro e sul consolidamento della stabilità del sistema economico.

Al DEF e alla Nota di aggiornamento sono allegati gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che contribuiscono al compimento del programma nazionale di riforma e alla realizzazione degli scopi da esso perseguiti, eccezion fatta per quelli relativi alla fissazione dei saldi inerenti alla manovra di finanza pubblica, composta dalla legge di bilancio e dalla legge di stabilità. I disegni di legge collegati devono essere presentati alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno.

Appare poi opportuno evidenziare come il legislatore abbia confermato, rispetto alla disciplina precedente, quale allegato del DEF, il Programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla legge obiettivo⁸⁵, e che al Documento viene altresì allegato uno specifico documento, predisposto dal Ministro dell'ambiente, relativo allo stato di attuazione degli impegni in materia di riduzione dei gas ad effetto serra, già previsto con riferimento al protocollo di Kyoto dall'articolo 26, comma 3 del D.L. n. 159 del 2007.

L'articolo 2, comma 3 della legge in esame ha introdotto l'articolo 10-*bis* nella legge di contabilità pubblica, recante la disciplina del contenuto della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza.

La nota contiene, oltre all'eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e alle eventuali modifiche del DEF, conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR, l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale. La Nota può anche aggiornare gli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea.

Come già ricordato, la Nota di aggiornamento presenta le caratteristiche di uno strumento di fondamentale importanza, posto che la sua presentazione in Parlamento – che deve avvenire entro il 20 settembre di ogni anno – è divenuta obbligatoria, non essendo più condizionata al presentarsi di eventuali scostamenti delle tendenze della finanza.

La nuova disciplina prevede, inoltre, in coerenza con quanto già stabilito dalla legge n. 196, che, ogniqualvolta si intendano aggiornare gli obiettivi definiti dal Documento di economia e finanza e

⁸⁵ Legge n. 443/2001, "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n.279.

dalla Nota di aggiornamento del medesimo, ovvero si verificano scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica tali da rendere necessari interventi correttivi, il Governo trasmetta una relazione al Parlamento, al fine di motivare le ragioni dell'aggiornamento o degli scostamenti, di illustrare gli interventi correttivi e di rafforzare la funzione di controllo del potere legislativo. L'aggiornamento degli obiettivi è possibile solo per finalità analoghe a quelle previste per la loro modifica in occasione della Nota di aggiornamento, ovvero in presenza di eventi eccezionali.

3.2. Disposizioni in materia di stabilità finanziaria e controllo sulla finanza pubblica

I successivi articoli della legge 39/2011 hanno introdotto un ulteriore filone di modificazioni alla legge di contabilità pubblica, ispirato a criteri di prudenzialità della gestione finanziaria e diretto ad agevolare l'esame dei trend ed il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, l'articolo 3 ha modificato il secondo periodo del comma 6 dell'articolo 11 della legge di contabilità pubblica, che consentiva di utilizzare, purché presentasse un valore positivo, il risparmio pubblico per la copertura finanziaria della legge di stabilità. Occorre evidenziare che la nuova formulazione della predetta disposizione consente l'impiego del risparmio pubblico per la copertura finanziaria delle sole riduzioni di entrata, e la *ratio* di tale novità consiste nella limitazione dell'impiego di tale forma di copertura, consentendo tuttavia il ricorso alla stessa per misure di carattere fiscale che, senza incrementare il livello della spesa corrente, possano comunque favorire la crescita economica.

L'articolo 3 esclude, inoltre, che possano essere impiegate, per finanziare impegni economici impreveduti, gli avanzi non contemplati dal bilancio di previsione e scaturenti da modificazioni degli andamenti a legislazione vigente, disponendo che tale ipotetico avanzo sia impiegato a favore dei saldi di finanza pubblica.

Il rafforzamento delle procedure parlamentari di controllo sulla finanza pubblica è invece l'oggetto della disciplina introdotta dall'art. 4 della Legge 39/2011, il quale ha innovato all'articolo 4 della legge di contabilità pubblica. In particolare, viene disposto che, in esito ad un accordo tra i Presidenti di Camera e Senato, vengano completate le attività svolte dai rispettivi organismi di supporto, a differenza di quanto accadeva in passato, allorché era prevista una semplice cooperazione tra le due strutture. Si osserva, infine, come il Parlamento è oggi altresì in grado di redigere intese con l'ISTAT. In tal modo, il legislatore ha voluto riservarsi un ulteriore strumento

per ampliare il numero degli elementi di valutazione delle decisioni di finanza pubblica, facendovi rientrare informazioni e studi predisposti dall'Istituto di statistica.

3.3. Gestione del bilancio, la funzione del bilancio di cassa e altre modifiche legislative

All'articolo 5 della legge in esame il legislatore ha sostituito la delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa, contenuta nell'articolo 42 della legge di contabilità, con una nuova delega, da esercitare entro quattro anni, diretta a razionalizzare la normativa in materia di gestione del bilancio di cassa e a rinvigorire la funzione di quest'ultimo, senza con ciò escludere la contemporanea stesura del bilancio anche in termini di competenza⁸⁶.

Tra i principi e criteri direttivi rivolti all'ottimizzazione della conduzione del passivo corrente di bilancio, rientra la riorganizzazione degli accertamenti d'entrata e degli impegni di spesa, oltre che della formazione dei residui attivi e passivi e del loro regime contabile.

Ai fini del potenziamento della delicata funzione attribuita al bilancio di cassa, è previsto un raccordo, anche in appositi allegati, tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria.

Confermando quanto disposto dal citato articolo 42, viene ribadito l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di redigere un piano finanziario *ad hoc* che tenga conto del momento di insorgenza del debito, e che guidi il responsabile medesimo nell'ordinare e pagare le spese.

L'articolo 6 della Legge 39/2011 introduce la Relazione generale sulla situazione economica del Paese e provvede all'istituzione di una Commissione incaricata di individuare le informazioni da far confluire nella predetta Relazione. La disposizione prevede che la Relazione sulla situazione economica del paese venga presentata annualmente nel mese di aprile.

Infine, l'articolo 6 provvede all'abrogazione della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, la quale non risulterebbe più necessaria alla luce della presentazione del DEF nel mese di aprile, documento che assorbe i contenuti della medesima.

L'articolo 7 prevede ulteriori ritocchi alla legge di contabilità e ad altre leggi connesse al processo di programmazione economico-finanziaria, talune delle quali presentano carattere superficiale, altre invece hanno carattere sostanziale.

⁸⁶ La delega deve essere esercitata dal Governo entro il 1° gennaio 2014.

In particolare l'articolo differisce da un anno a ventiquattro mesi (dall'entrata in vigore della legge di contabilità) il termine per l'esercizio della delega al Governo per la razionalizzazione delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche.

La norma, inoltre, relativamente alla delega legislativa per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, ne prolunga da due a tre anni il termine per l'esercizio.

L'esaminanda disposizione apporta infine variazioni all'articolo 48 della legge di contabilità, che regola l'accesso delle amministrazioni statali alle contrattazioni finanziarie, ampliando da dieci a trenta giorni dalla conclusione dell'effettuazione dell'operazione il termine entro cui gli istituti finanziatori delle pubbliche amministrazioni devono informare il Ministero dell'economia, l'ISTAT e la Banca d'Italia l'avvenuta azione di finanziamento. La norma modifica inoltre l'articolo 10 della legge n. 936 del 1986, rivedendo le attribuzioni e le funzioni svolte dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), il quale diviene titolare della funzione di esaminare, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento.

4. Il Documento di economia e finanza approvato dall'Italia

Il Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 ha deliberato il Documento di economia e finanza 2011, documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla L. 7 Aprile 2011 n. 39 e presentato dal Governo nell'ambito delle precitate regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Come chiarito in precedenza, la prima sezione del DEF reca lo schema del Programma di stabilità e convergenza.

Stabilità e solidità della finanza pubblica costituiscono obiettivi fondamentali per l'azione politica di uno Stato, in quanto rappresentano delle condizioni in assenza delle quali uno sviluppo economico duraturo ed equo e un equilibrio politico democratico non possono realizzarsi.

Tali obiettivi possono essere raggiunti solo attraverso la creazione di un equilibrio complesso, che si attua sulla base delle condotte poste in essere dal settore bancario e finanziario e dalle famiglie, dell'andamento delle partite correnti della bilancia dei pagamenti e di ulteriori fattori economici.

L'Italia, come molti altri Stati in Europa, si è impegnata nel PSC ad introdurre a livello costituzionale il vincolo della disciplina di bilancio. Sebbene il vigente articolo 81 della

Costituzione⁸⁷ sancisca l'obbligo di copertura delle leggi di spesa, l'Italia si trova oggi ad affrontare il quarto debito pubblico del mondo pur senza essere la quarta potenza economica al mondo.

Nonostante la presenza, all'art. 11 della Costituzione⁸⁸, di una clausola europea che rende applicabile all'Italia la disciplina comunitaria in materia di bilancio, l'esecutivo italiano si è impegnato nel DEF, alla luce delle nuove regole di bilancio europee, a presentare in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale della disciplina del vincolo di bilancio nell'interesse della nazione.

Il governo italiano ha altresì espresso l'intenzione di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014, conformando la dinamica del bilancio dello Stato agli obiettivi europei di medio termine⁸⁹, e ad una sensibile riduzione del debito pubblico attraverso un sistematico incremento del surplus primario.

Nella seconda sezione del DEF l'esecutivo ha incluso analisi e tendenze della finanza pubblica, allegando una nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali. In questa sezione sono stati esposti i dati di consuntivo del 2010, messi a confronto con quelli del 2009 e con quelli relativi all'ultima stima del 2010 contenuta nella Decisione di Finanza Pubblica del 29 settembre 2010, nonché le previsioni tendenziali per gli anni 2011-2014.

I dati riportati nella seconda sezione del DEF si riferiscono al conto economico e a quello di cassa delle Amministrazioni pubbliche, articolati per sottosectori. Vengono inoltre fornite informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei principali settori di spesa, nonché sul debito pubblico.

La Nota allegata riporta, invece, la metodologia generalmente adottata per l'individuazione del quadro macroeconomico, per l'elaborazione dei quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni pubbliche suddivisi per voce economica, per il saldo strutturale di bilancio e per l'evoluzione di stock del debito pubblico. Tale Nota metodologica risponde all'esigenza di rendere chiaro al Parlamento quali siano i criteri e i presupposti utilizzati per la formulazione delle stime contenute nel Documento e relative al conto economico delle Amministrazioni pubbliche, al saldo di cassa e

⁸⁷ *“Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.*

⁸⁸ *“L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.*

⁸⁹ Per il 2011, deficit/PIL al 3,9 %; per il 2010, deficit/PIL al 2,7%; per il 2013, deficit/PIL al 1,5%; per il 2014, deficit/PIL allo 0,2%.

al debito, sia nel complesso che ripartiti per i sottosettori in cui le suddette Amministrazioni risultano articolate.

Passando all'esame della terza sezione del DEF predisposto dal Governo italiano nel 2011, occorre osservare come gli obiettivi di politica economica per lo sviluppo non possono essere limitati alla disciplina di bilancio richiamata dal Programma di stabilità e convergenza, essendo vasti, numerosi e necessari per la stabilità e solidità finanziaria. Per raggiungerli il Governo italiano ha pertanto attivato motori di sviluppo esterni all'area della spesa pubblica in deficit, esposti estensivamente nel Programma nazionale di riforma.

Il Governo si è impegnato in specie nelle seguenti priorità:

a) Riforma fiscale.

Nel rispetto dei vincoli di disciplina di bilancio e sulla base degli studi preparatori attualmente in corso, l'esecutivo italiano ha previsto di chiedere al Parlamento delega legislativa per riformare il sistema fiscale ed assistenziale, riservandosi di agire nel rispetto di quattro principi e criteri direttivi: la progressività, in funzione della capacità contributiva propria delle persone, delle famiglie e delle imprese; la neutralità rispetto alle decisioni prese dai predetti soggetti; la solidarietà verso il reale bisogno delle persone e delle famiglie; la semplicità, basata su un codice di principi comuni generali. In base a quanto disposto dal DEF 2011, la riforma fiscale si dovrebbe articolare su quattro pilastri. In primo luogo il DEF auspica una drastica riduzione dei regimi di favore fiscale, esenzione, erosione dell'imponibile attualmente vigenti al fine di abbattere il costo personale e burocratico delle complessità fiscali e di restituire a persone, famiglie e imprese la libertà di scegliere se destinare il loro reddito ai consumi, al risparmio o agli investimenti, senza che tali decisioni vengano influenzate dalle leggi dello Stato.

In secondo luogo, viene previsto un graduale spostamento dell'asse del prelievo fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette.

In terzo luogo, si dovrebbe procedere ad una riduzione delle aliquote utilizzando le maggiori risorse generate dalle suddette misure, dalla riduzione della spesa pubblica e dalla lotta all'evasione fiscale. In quarto luogo, verrà evidenziata maggiormente la discrepanza esistente tra dovere fiscale ed assistenza sociale. La fiscalità generale servirà a finanziare l'assistenza sociale e non la sostituirà – come in parte accade oggi – attraverso forme di sovrapposizione e duplicazione. Nel progetto dell'esecutivo, l'assistenza sociale dovrà garantire una reale base di sostegno a persone e famiglie in condizione di bisogno.

b) Meridione.

Il Governo italiano si è occupato nel DEF anche dell'evoluzione a livello regionale, impegnandosi a superare il differenziale economico esistente tra il centro-nord e il sud del paese.

Gli strumenti elaborati dall'esecutivo per raggiungere tale obiettivo sono molteplici, e consistono, in primo luogo, in un impiego corretto ed efficiente dei fondi europei, da concentrare e direzionare totalmente sulle regioni meridionali sotto il controllo di una regia nazionale; in secondo luogo il governo ha identificato la realizzazione delle infrastrutture di collegamento e della fiscalità di vantaggio come elementi cardine per il recupero economico del sud; infine, ogni regione meridionale disporrà di almeno dieci c.d. "zone a burocrazia zero"⁹⁰.

c) Lavoro.

Nel DEF 2011 viene manifestata l'intenzione di procedere alla realizzazione di uno Statuto del Lavoro, che rappresenterà il completamento della regolamentazione dei rapporti di lavoro iniziata attraverso un Testo Unico contenente il riordino e la semplificazione della materia, la conferma del carattere universale e inderogabile dei diritti fondamentali nel lavoro, la capacità delle parti sociali di adattare ai diversi settori e territori e alle diverse imprese – tramite i contratti collettivi – gli altri contenuti regolatori in funzione della maggiore competitività ed occupazione.

⁹⁰ Cfr. art. 43, D. Legge n. 78/2010, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica": "Possono essere istituite nel Meridione d'Italia zone a burocrazia zero. Nelle zone di cui al comma 1 istituite, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione, in aree non soggette a vincolo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, le nuove iniziative produttive avviate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto godono dei seguenti vantaggi: a) nei riguardi delle predette nuove iniziative i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorrente, previa apposite conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990; i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento se un provvedimento espresso non è adottato entro tale termine. Per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, le amministrazioni che li promuovono e li istruiscono trasmettono al Commissario di Governo, i dati e i documenti occorrenti per l'adozione dei relativi provvedimenti conclusivi; b) ove la zona a burocrazia zero coincida, nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con una delle zone franche urbane individuate dalla delibera CIPE dell' 8 maggio 2009, n. 14, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana m 159 dell'11 luglio 2009, nonché in quella dell'Aquila individuata con deliberazione del CIPE assunta in data 13 maggio 2010, le risorse previste per tali zone franche urbane ai sensi dell'articolo 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono utilizzate dal Sindaco territorialmente competente per la concessione di contributi diretti alle nuove iniziative produttive avviate nelle zone a burocrazia zero; c) nella realizzazione ed attuazione dei piani di presidio e sicurezza del territorio, le Prefetture-Uffici territoriali di governo assicurano assoluta priorità alle iniziative da assumere negli ambiti territoriali in cui insistono le zone di cui al comma 1".

Il contratto di apprendistato viene identificato dal Documento come il contratto di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro grazie alla semplificazione regolatoria e in ragione dell'importanza della formazione in ambiente lavorativo.

d) Opere pubbliche.

Nel DEF il Governo imputa i tempi di realizzazione lunghi e i costi eccessivi delle opere pubbliche all'assenza di limiti alle riserve che vengono apposte regolarmente, in misura crescente con il passare degli anni, negli appalti, e alle opere compensative richieste dai governi locali sul cui territorio si progetta l'opera pubblica. Prendendo atto delle suindicate problematiche, l'esecutivo ha progettato di introdurre percentuali fisse predeterminate tanto per le riserve quanto per le opere compensative.

e) Edilizia privata.

È prevista l'introduzione di una disciplina statale di principio in siffatta materia, alla quale le regioni faranno seguire un loro intervento in qualità di legislatori regionali, che autorizzi interventi di demolizione e ricostruzione, anche con la delocalizzazione degli edifici dismessi o in via di dismissione, di aumento volumetrico premiale, anche con mutamento della destinazione d'uso, purchè si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari.

Per assicurare l'accesso dei cittadini e delle imprese ai titoli abilitativi edilizi, e per ridurre i tempi ed i costi per le pubbliche amministrazioni nella gestione dei relativi procedimenti, è stato anche proposto di introdurre il silenzio assenso per i procedimenti finalizzati al rilascio del permesso di costruire e di estendere lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività alla materia edilizia, con particolare riguardo ai piccoli interventi che non danno luogo ad aumenti volumetrici.

f) Ricerca e sviluppo.

Il Governo si è impegnato ad introdurre, prima a titolo sperimentale e poi in via definitiva, un finanziamento pubblico, sottoforma di credito di imposta al 90%, a favore delle ricerche che le imprese commissionano e pagano alle Università o agli istituti di ricerca⁹¹.

g) Istruzione e merito.

In considerazione dell'assunto in virtù del quale il capitale umano costituisce un pilastro essenziale per una crescita duratura, l'Esecutivo ha previsto di introdurre un sistema di incentivazione della ricerca maggiormente ispirato al principio di uguaglianza e ai criteri della meritocrazia. Il piano del Governo italiano per l'istruzione contempla – innanzitutto – un piano di edilizia scolastica rivolto a dotare il paese di strutture più conformi agli standard didattici moderni e a ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici non idonei all'uso scolastico.

⁹¹ Rimanendo ferma, a monte, la deduzione dall'imponibile fiscale dei relativi costi. È stata anche assicurata l'applicazione in Italia del migliore standard legale e fiscale europeo per "venture capital" e "spin-off".

In secondo luogo, il precitato piano di riforma preconizza l'introduzione di un sistema di incentivi che sostenga l'eccellenza tra i professori, sia a livello di istruzione secondaria che universitaria.

Infine, è prevista l'attuazione di un programma strutturale che dia applicazione al "Fondo per il merito" previsto nella riforma dell'università: quest'ultimo è uno strumento rivolto a mettere a disposizione degli studenti più meritevoli un sistema di prestiti a lungo termine e a condizioni convenienti per consentirgli di affrontare con maggiore serenità le spese legate agli studi.

h) Turismo e agricoltura.

Il DEF annuncia l'adozione di alcune misure rivolte a favorire un incremento dell'occupazione e di una maggiore effettiva lealtà fiscale. Questi provvedimenti consisteranno nell'istituzione lungo le coste italiane dei "Distretti turistico-balneari", attraverso la ridefinizione del demanio marittimo e la introduzione sistematica lungo le coste delle zone a burocrazia zero.

Nel settore agricolo sono previsti interventi realizzativi di opere di irrigazione, soprattutto nel Mezzogiorno, a beneficio del territorio e dell'economia.

i) Processo civile.

Verranno introdotti, in base a quanto disposto dal DEF, meccanismi di deflazione e accelerazione dei processi, finalizzati ad abbattere il numero delle cause pendenti e a liberare, di conseguenza, risorse utili per la riorganizzazione e il funzionamento di un servizio pubblico essenziale, tanto per la società quanto per l'economia, come è quello della giustizia.

l) Riforma della P.A. e semplificazione amministrativa.

Per favorire la sostenibilità dei conti pubblici, la competitività e, per l'effetto, la crescita del paese, è stato progettata una decisa modernizzazione della Pubblica Amministrazione, ispirata ai criteri di trasparenza, merito e soddisfazione di cittadini e imprese, e una semplificazione amministrativa e normativa .

CAPITOLO III

SISTEMA EUROPEO DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA FINANZIARIA

1. Considerazioni generali

La crisi finanziaria del 2007 e del 2008 ha messo in serio pericolo la stabilità del sistema finanziario del vecchio continente e il funzionamento del mercato interno dell'Unione Europea, evidenziando gravi lacune nella vigilanza finanziaria. La velocità della globalizzazione e la complessità della realtà integrata e interconnessa dei mercati finanziari europei – nei quali la gran parte degli istituti di credito operano a livello transnazionale – hanno messo a dura prova la tenuta dei modelli di vigilanza previsti dai singoli Stati membri. La crisi ha pertanto offerto motivi di riflessione in materia di cooperazione, coordinamento, applicazione uniforme del diritto dell'Unione e relazioni fiduciarie tra le autorità nazionali di vigilanza.

Il ripristino e il mantenimento di un sistema finanziario stabile e affidabile rappresenta una delle sfide più importanti affrontate fino ad oggi dall'Unione, costituendo un prerequisito essenziale per rinsaldare la fiducia e la coerenza nel mercato interno e per preservare e migliorare in tal modo le condizioni necessarie per la creazione di un mercato pienamente integrato e funzionante nel settore dei servizi finanziari.

L'esigenza di una riforma del sistema di vigilanza finanziaria si è manifestata a partire dagli inizi del decennio scorso e per tutti gli anni successivi, e dunque ben prima dell'inizio della crisi, con il Parlamento europeo impegnato a promuovere l'adozione di un meccanismo europeo di controllo delle contrattazioni al fine di assicurare reali condizioni di parità per tutti gli attori al livello dell'Unione e rispecchiare l'omogeneità sempre maggiore dei mercati finanziari europei⁹²

Nel novembre 2008, in seguito alla diffusione in Europa della crisi economica, la Commissione ha incaricato un gruppo di esperti ad alto livello, presieduto da Jacques de Larosière, di formulare raccomandazioni su come rafforzare i procedimenti europei di vigilanza per meglio proteggere i cittadini e ripristinare la fiducia nel sistema finanziario.

Nella relazione finale presentata il 25 febbraio 2009, il gruppo di esperti ha raccomandato che il quadro di vigilanza fosse rafforzato per ridurre il rischio e la gravità di crisi finanziarie future, auspicando altresì l'implementazione di riforme della struttura della vigilanza del settore finanziario nell'Unione. Ha inoltre consigliato di creare un Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria, che comprendesse tre soggetti – uno per il settore bancario, uno per il settore degli strumenti finanziari e uno per il settore delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali – e ha sostenuto la creazione di un Consiglio europeo per il rischio sistemico. La relazione ha elencato le riforme che gli esperti ritenevano necessarie e sulle quali occorreva avviare i lavori con la massima urgenza.

L'iter di avvicinamento alla nuova normativa sulla vigilanza finanziaria è proseguito con la comunicazione del 4 marzo 2009 dal titolo «Guidare la ripresa in Europa»⁹³, con cui la Commissione ha proposto di presentare un progetto legislativo che recepisce i suggerimenti avanzati dal gruppo de Larosière, istituendo un Sistema europeo di vigilanza finanziaria e un Comitato europeo per il rischio sistemico. Nella comunicazione del 27 maggio 2009, intitolata

⁹² Risoluzione del 13 aprile 2000 sulla comunicazione della Commissione «Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione», GU C 40 del 7.2.2001, pag. 453; risoluzione del 21 novembre 2002 sulle norme di vigilanza prudenziale nell'Unione europea, GU C 25 E del 29.1.2004, pag. 394; risoluzione dell'11 luglio 2007 sulla politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010 – Libro bianco, GU C 175 E del 10.7.2008, pag. 392; risoluzione del 23 settembre 2008 recante raccomandazioni alla Commissione sui fondi speculativi e i fondi d'investimento privati (private equity), GU C 8 E del 14.1.2010, pag. 26; risoluzione del 9 ottobre 2008 recante raccomandazioni alla Commissione sul seguito della procedura Lamfalussy: futura struttura della vigilanza, GU C 9 E del 15.1.2010, pag. 48; posizione del 22 aprile 2009 sulla proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso alle attività di assicurazione e di riassicurazione e al loro esercizio (Solvibilità II), GU C 184 E dell'8.7.2010, pag. 214; posizione del 23 aprile 2009 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito, GU C 184 E dell'8.7.2010, pag. 292.

⁹³ Comunicazione della Commissione per il Consiglio Europeo di primavera, «Guidare la ripresa in Europa», COM(2009) 114 definitivo, Bruxelles, 4.3.2009

«Vigilanza finanziaria europea»⁹⁴, la Commissione ha poi fornito maggiori dettagli sulla possibile struttura di questo nuovo quadro di vigilanza, sulla base degli elementi principali contenuti nella relazione de Larosière.

Il proposito di istituire un Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria comprendente tre nuove autorità di vigilanza è stato ribadito anche dal Consiglio europeo, il quale, nelle conclusioni del 19 giugno 2009⁹⁵, ha confermato la necessità di introdurre un meccanismo di controllo sulle dinamiche della finanza che consentisse di accrescere la qualità e l'uniformità della vigilanza nazionale, rafforzando anche la sorveglianza sui gruppi transfrontalieri e creando un corpus unico di norme applicabile a tutti gli istituti finanziari nel mercato interno.

Il Consiglio europeo ha altresì insistito sulla necessità che le autorità europee introdotte con la riforma disponessero di poteri di vigilanza in relazione alle agenzie di rating del credito e ha invitato la Commissione a preparare proposte concrete riguardanti le modalità secondo le quali il Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria potrebbe svolgere un ruolo forte nelle situazioni di crisi, sottolineando, allo stesso tempo, che occorre che le decisioni prese dalle autorità europee di vigilanza non incidano sulle competenze degli Stati membri in materia di bilancio.

Le massime istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri hanno preso atto del fatto che l'Unione ha raggiunto il massimo di quanto poteva essere ottenuto con il vecchio sistema dei comitati delle autorità europee di vigilanza, il quale non contemplava meccanismi che garantissero che le autorità nazionali prendessero le migliori decisioni possibili in materia di vigilanza degli istituti finanziari transfrontalieri, né che la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali di vigilanza fossero sufficienti e che l'azione comune delle autorità nazionali tenesse conto del mosaico di requisiti in materia di regolamentazione e di vigilanza. È stato inoltre osservato che le soluzioni nazionali non potevano continuare a rappresentare l'unica opzione possibile per far fronte a problemi a livello dell'Unione e che il testo normativo recante la disciplina dei comitati di vigilanza non era mai stato interpretato in modo coerente.

Il percorso di riforma si è perfezionato il 22 settembre 2010, con l'avvenuta approvazione da parte del Parlamento europeo della normativa che ha introdotto l'Autorità bancaria europea (*European banking authority*)⁹⁶, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

⁹⁴ Comunicazione della Commissione, «Vigilanza finanziaria europea», COM(2009) 252 definitivo, Bruxelles, 27 maggio 2009.

⁹⁵ Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 18-19 giugno 2009,

⁹⁶ Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in prosieguo «Regolamento EBA».

(*European insurance and occupational pensions authority*)⁹⁷ e l’Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European securities and markets authority*)⁹⁸, nonché un comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza. Il nuovo Sistema europeo di vigilanza finanziaria è stato infine completato dalla previsione di un Comitato europeo per il rischio sistemico (*European systemic risk board*, in prosieguo ESRB)⁹⁹.

Le autorità introdotte con i nuovi regolamenti hanno sostituito il comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria, istituito con decisione 2009/78/CE della Commissione, e hanno assunto tutti i compiti e tutte le competenze di questi comitati, incluso il proseguimento dei lavori e dei progetti in corso. Esse rispondono al Parlamento europeo e al Consiglio degli atti posti in essere nei rispettivi campi di azione, e laddove tali atti riguardino questioni intersettoriali che sono state coordinate mediante il comitato congiunto, le Autorità sono responsabili, tramite il comitato congiunto, di tale coordinamento.

1.1. Disposizioni comuni alle nuove Autorità

I considerando con cui si aprono i suddetti Regolamenti enunciano le caratteristiche comuni a tutte le Autorità introdotte con la riforma e ribadiscono la *ratio* del loro avvento.

Esse sono tenute ad operare per migliorare il funzionamento del mercato interno, assicurando un livello di regolamentazione e di vigilanza elevato, efficace e uniforme, tenuto conto degli interessi diversi di tutti gli Stati membri e delle caratteristiche di ciascun istituto finanziario.

Le Autorità hanno il dovere di tutelare valori di pubblico interesse quali la stabilità del sistema finanziario, la trasparenza dei mercati e dei prodotti finanziari e la tutela dei depositanti e degli investitori, nonché il compito di prevenire l’arbitraggio regolamentare, garantendo condizioni di parità e rafforzando il coordinamento internazionale della vigilanza, nell’interesse dell’economia nel suo complesso, e dunque non solo degli istituti finanziari ma anche delle altre parti interessate, ovvero i consumatori e i dipendenti.

Tra i loro compiti rientra anche quello di promuovere la convergenza in materia di vigilanza e fornire consulenza alle istituzioni dell’Unione nei settori della regolamentazione e della vigilanza

⁹⁷ Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010.

⁹⁸ Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in prosieguo, “Regolamento ESMA”.

⁹⁹ Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, in prosieguo, “Regolamento ESRB”.

dell'attività bancaria, dei pagamenti e della moneta elettronica e nelle materie ad esso connesse della *governance*, della revisione contabile e dell'informativa finanziaria.

È opportuno, inoltre, ricordare come esse siano chiamate a proibire o limitare temporaneamente le attività finanziarie che mettono a repentaglio il corretto funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità generale o parziale del sistema finanziario dell'Unione nei casi specificati e alle condizioni previste nei regolamenti. Qualora un divieto o una limitazione temporanei di talune attività finanziarie abbiano un impatto intersettoriale, le Autorità dovranno consultarsi e coordinare le rispettive azioni tramite il comitato congiunto.

Il legislatore europeo attribuisce alle autorità personalità giuridica e autonomia amministrativa e finanziaria, e provvede a delimitare il loro raggio d'azione, disponendo che queste tengano conto dell'impatto delle rispettive attività sulla concorrenza e sull'innovazione nel mercato interno, sulla competitività globale dell'Unione, sull'inclusione finanziaria e sulla nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione.

2. Autorità bancaria europea (EBA)

2.1. Ambito di intervento e composizione

L'art. 1 del regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea¹⁰⁰ descrive il quadro normativo in cui essa si inserisce, specificando altresì che opera nel settore di attività degli enti creditizi, dei conglomerati finanziari, delle imprese di investimento, degli istituti di pagamento e degli istituti di moneta elettronica, in relazione alle questioni non direttamente contemplate negli atti elencati dal paragrafo 2¹⁰¹ e a quelle relative alla *governance*, alla revisione contabile e all'informativa finanziaria, purché tali azioni dell'EBA siano necessarie per assicurare l'applicazione effettiva e coerente di tali atti.

L'obiettivo dell'Autorità viene individuato nella protezione dell'interesse pubblico alla stabilità e all'efficienza a breve, medio e lungo termine del sistema finanziario, a beneficio dell'economia dell'Unione, dei suoi cittadini e delle sue imprese.

¹⁰⁰ In prosieguo "EBA".

¹⁰¹ Direttive 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2002/87/CE, regolamento (CE) n. 1781/2006, direttiva 94/19/CE e parti pertinenti delle direttive 2005/60/CE, 2002/65/CE, 2007/64/CE e 2009/110/CE nella misura in cui tali atti si applicano agli enti creditizi e agli istituti finanziari e alle relative autorità di vigilanza competenti.

L'EBA condivide pertanto gli scopi delle altre autorità introdotte dal legislatore europeo, dovendo contribuire a migliorare il funzionamento del mercato interno, con particolare riguardo a un livello di regolamentazione e di vigilanza valido, efficace e uniforme, a garantire l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e il regolare funzionamento dei mercati finanziari, a rafforzare il coordinamento internazionale in materia di vigilanza, a impedire l'arbitraggio regolamentare e promuovere pari condizioni di concorrenza, ad assicurare che il rischio di credito e altri rischi siano adeguatamente regolamentati e oggetto di opportuna vigilanza e ad aumentare la protezione dei consumatori.

Ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi, l'EBA contribuisce ad assicurare l'applicazione uniforme, efficiente ed efficace degli atti di cui al paragrafo 2¹⁰², favorisce la convergenza in materia di vigilanza e fornisce pareri al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, provvedendo alla realizzazione di analisi economiche dei mercati.

Occorre inoltre aggiungere che nello svolgimento dei suoi compiti, l'EBA agisce in maniera indipendente e obiettiva nell'interesse esclusivo dell'Unione, prestando particolare attenzione a qualsiasi rischio sistemico posto dagli istituti finanziari il cui fallimento è suscettibile di pregiudicare il funzionamento del sistema finanziario o dell'economia reale. A tal riguardo va osservato come la nozione di rischio sistemico sia stata opportunamente definita dal considerando 15 *“un rischio di perturbazione, all'interno del sistema finanziario, potenzialmente in grado di produrre conseguenze negative gravi per il mercato interno e l'economia reale. In una certa misura, tutti i tipi di intermediari, infrastrutture e mercati finanziari possono rivestire un'importanza potenzialmente sistemica”*.

2.2. Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS)

L'EBA fa parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria¹⁰³. Lo scopo principale dell'ESFS è garantire che le norme applicabili al settore finanziario siano attuate in modo adeguato per preservare la stabilità, creare fiducia nell'intero sistema economico e assicurare una sufficiente protezione dei consumatori di servizi finanziari.

L'ESFS è composto anche dall'ESRB, dall'Autorità delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, dal comitato congiunto

¹⁰² Cfr. *supra*, nota 36.

¹⁰³ *European system of financial supervision*, in prosieguo “ESFS”.

delle autorità europee di vigilanza e dalle autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri specificate negli atti dell'Unione di cui all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento EBA¹⁰⁴.

L'EBA collabora regolarmente e strettamente con l'ESRB, così come con le altre autorità europee di vigilanza attraverso il comitato congiunto, assicurando la coerenza intersettoriale delle attività e raggiungendo posizioni comuni nel settore della vigilanza dei conglomerati finanziari e su altre questioni intersettoriali.

In virtù del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, i componenti dell'ESFS cooperano con fiducia e pieno rispetto reciproco, in particolare garantendo il vicendevole scambio di informazioni utili e affidabili. Le autorità di vigilanza che fanno parte dell'ESFS sono tenute ad esercitare la vigilanza sugli istituti finanziari operanti nell'Unione conformemente agli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2¹⁰⁵.

2.3. Compiti e poteri dell'Autorità

All'art. 8 del regolamento EBA, il legislatore individua espressamente le competenze ad essa spettanti.

In primo luogo, essa viene investita del compito di contribuire all'elaborazione di norme e prassi comuni di regolamentazione e vigilanza di elevata qualità, fornendo pareri alle istituzioni dell'Unione ed elaborando orientamenti, raccomandazioni e progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione basati sugli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2¹⁰⁶.

In secondo luogo, contribuisce all'applicazione uniforme degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, in particolare contribuendo ad una cultura comune della vigilanza, assicurando l'applicazione uniforme, efficiente ed efficace degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2¹⁰⁷, impedendo l'arbitraggio regolamentare, mediando e resolvendo controversie tra autorità competenti, assicurando una vigilanza efficace e coerente sugli istituti finanziari, garantendo il funzionamento uniforme dei collegi delle autorità di vigilanza e prendendo provvedimenti, anche in situazioni di emergenza.

L'EBA svolge inoltre i seguenti compiti:

- incoraggia e facilita la delega dei compiti e delle responsabilità tra autorità competenti;

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, nota 36.

¹⁰⁵ Cfr. *supra*, nota 36.

¹⁰⁶ Cfr. *supra*, nota 36.

¹⁰⁷ Cfr. *supra*, nota 36.

- coopera strettamente con l'ESRB, in particolare fornendogli le informazioni necessarie per l'assolvimento dei suoi compiti e assicurando un seguito adeguato alle sue segnalazioni e raccomandazioni;
- organizza ed effettua verifiche *inter pares* delle autorità competenti, anche formulando orientamenti e raccomandazioni e individuando le migliori prassi, al fine di rafforzare l'uniformità dei risultati di vigilanza;
- sorveglia e valuta gli sviluppi di mercato nel suo settore di competenza, incluso se del caso, l'andamento del credito, in particolare, alle famiglie e alle PMI;
- svolge analisi economiche dei mercati per coadiuvare l'Autorità nell'espletamento dei propri compiti;
- promuove la tutela di depositanti e investitori;
- contribuisce al funzionamento uniforme e coerente dei collegi delle autorità di vigilanza, alla sorveglianza, valutazione e misurazione del rischio sistemico, allo sviluppo e al coordinamento dei piani di risanamento e di risoluzione delle crisi, fornendo un livello elevato di protezione ai depositanti e agli investitori in tutto il territorio dell'Unione, e sviluppando metodi per la risoluzione delle crisi degli istituti finanziari in fallimento nonché la valutazione dell'esigenza di idonei strumenti finanziari;
- esegue ogni altro compito specifico stabilito dal presente regolamento o da altri atti legislativi;
- pubblica sul sito web, e aggiorna regolarmente, le informazioni relative al suo settore di attività, in particolare, nella sua area di competenza, sugli istituti finanziari registrati, in modo da rendere le informazioni facilmente accessibili al pubblico;
- assume, se del caso, tutti i compiti esistenti e in corso del comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS).

2.4. Compiti relativi alla protezione dei consumatori e alle attività finanziarie

Il legislatore ha assegnato all'EBA un ruolo chiave nella promozione della trasparenza, della semplicità e dell'equità nel mercato per i prodotti o servizi finanziari destinati ai consumatori in tutto il mercato interno.

L'art. 10 del Regolamento EBA enumera gli strumenti attraverso i quali l'Autorità può adempiere a tale competenza, che consistono nella raccolta, l'analisi e l'informativa sulle tendenze dei consumatori, nel riesame e nel coordinamento dell'alfabetizzazione finanziaria e delle iniziative

formative da parte delle autorità competenti, nell'elaborazione di standard formativi per l'industria e nel contribuire a sviluppare norme comuni in materia di divulgazione.

L'Autorità esegue anche un'importante funzione di monitoraggio delle attività finanziarie nuove ed esistenti e può a tal fine adottare orientamenti e raccomandazioni volti a promuovere la sicurezza e la solidità dei mercati e la convergenza delle prassi di regolamentazione. Può altresì emettere segnalazioni nel caso in cui un'attività finanziaria costituisca una seria minaccia per la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario.

L'EBA è inoltre investita del potere di istituire, quale parte integrante dell'Autorità stessa, un comitato sull'innovazione finanziaria, che raccolga tutte le pertinenti autorità nazionali di vigilanza competenti al fine di conseguire un approccio coordinato nella regolamentazione e nella vigilanza delle attività finanziarie nuove o innovative e di fornire all'Autorità consulenza da sottoporre al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

Tra i poteri dell'EBA rientrano anche quelli di proibire o limitare temporaneamente talune attività finanziarie che mettono a repentaglio il corretto funzionamento e l'integrità dei mercati o la stabilità generale o parziale del sistema finanziario dell'Unione, anche in caso di necessità dovuta a situazioni di emergenza. La decisione adottata sulla base di tali poteri viene riesaminata dall'EBA a intervalli adeguati e almeno una volta ogni tre mesi, e se, decorso tale termine di tre mesi, non è rinnovata, decade automaticamente. Uno Stato membro può chiedere all'Autorità di riconsiderare la decisione: in tal caso spetta ad essa decidere se mantenerla o meno.

L'EBA può infine valutare la necessità di proibire o limitare determinati tipi di attività finanziarie e, qualora si presenti tale necessità, informarne la Commissione per facilitare l'adozione di tale eventuale divieto o limitazione.

2.5. Norme tecniche di regolamentazione, revoca della delega e obiezioni

L'art. 10 del Regolamento EBA affida al Parlamento europeo e al Consiglio la facoltà di delegare alla Commissione il potere di adottare norme tecniche di regolamentazione mediante atti delegati, facendo ricorso allo schema normativo predisposto dall'art. 290 TFUE¹⁰⁸. In questi casi, l'EBA può

¹⁰⁸ “1. Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere.

elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione, sottoponendoli poi all'approvazione della Commissione.

Le norme tecniche di regolamentazione presentano carattere specialistico, non implicano decisioni strategiche o scelte politiche e il loro contenuto è limitato dagli atti legislativi su cui si basano.

Prima di presentare i progetti di norme tecniche di regolamentazione alla Commissione, l'EBA dà vita a consultazioni pubbliche sugli stessi e analizza i potenziali costi e benefici, a meno che dette consultazioni e analisi siano sproporzionate in relazione alla portata e all'impatto dei progetti interessati o in relazione alla particolare urgenza della questione. L'Autorità chiede altresì il parere del gruppo delle parti interessate nel settore bancario¹⁰⁹.

Il progetto presentato dall'EBA alla Commissione viene da questa trasmesso senza indugio al Parlamento europeo e al Consiglio, ed entro tre mesi dal suo ricevimento la Commissione decide se approvarlo, eventualmente anche solo in parte o con modifiche qualora sia necessario per tutelare gli interessi dell'Unione.

Ove non intenda approvare il progetto di norma tecnica di regolamentazione o intenda approvarlo in parte o con modifiche, la Commissione lo rinvia all'EBA, fornendo le ragioni della sua mancata approvazione o, a seconda dei casi, delle modifiche apportate. Entro un termine di sei settimane, l'Autorità può modificare il progetto di norma tecnica di regolamentazione sulla base delle modifiche proposte dalla Commissione e ripresentarlo come parere formale alla Commissione, inviandone copia anche al Parlamento europeo e al Consiglio.

Se, alla scadenza di tale termine di sei settimane, l'EBA non ha presentato un progetto modificato di norma tecnica di regolamentazione o la modifica è stata effettuata in modo non coerente con le modifiche proposte dalla Commissione, questa può adottare la norma tecnica di regolamentazione con le modifiche che ritiene pertinenti o respingerla.

La Commissione può modificare il contenuto di un progetto di norma tecnica di regolamentazione elaborato dall'Autorità solo previo coordinamento con la stessa. Ove l'EBA non abbia presentato un progetto di norma tecnica di regolamentazione entro il termine fissato dalla legge, la Commissione può richiedere il progetto in questione entro un nuovo termine.

2. Gli atti legislativi fissano esplicitamente le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti: a) il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega; b) l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni. Ai fini delle lettere a) e b), il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

3. L'aggettivo «delegato» o «delegata» è inserito nel titolo degli atti delegati».

¹⁰⁹ Disciplinato dall'articolo 37 del Regolamento EBA.

Qualora l'EBA non presenti alla Commissione un progetto entro i termini, la Commissione può adottare una norma tecnica di regolamentazione mediante un atto delegato senza un progetto dell'Autorità.

Così come previsto per l'EBA, anche la Commissione effettua consultazioni pubbliche sui progetti di norme tecniche di regolamentazione e analizza i potenziali costi e benefici, a meno che dette consultazioni e analisi siano sproporzionate in relazione alla portata e all'impatto dei progetti di norme tecniche di regolamentazione interessati o in relazione alla particolare urgenza della questione. La Commissione chiede altresì il parere o la consulenza del gruppo delle parti interessate nel settore bancario¹¹⁰.

La Commissione trasmette senza indugio il progetto di norma tecnica di regolamentazione al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione invia il suo progetto di norma tecnica di regolamentazione all'Autorità. Entro un termine di sei settimane, l'Autorità può modificare il progetto di norma tecnica di regolamentazione e presentarlo come parere formale alla Commissione. L'Autorità invia copia del parere formale al Parlamento europeo e al Consiglio.

Se, alla scadenza del termine di sei settimane, l'Autorità non ha presentato un progetto modificato di norma tecnica di regolamentazione, la Commissione può adottarla.

Se, invece, l'Autorità ha presentato un progetto modificato di norma tecnica di regolamentazione entro il termine di sei settimane, la Commissione può modificare il predetto progetto in base alle proposte fatte dall'Autorità o adottare la norma tecnica di regolamentazione con le modifiche che ritiene pertinenti. La Commissione può dunque mutare il contenuto del progetto di norma tecnica di regolamentazione elaborato dall'EBA solo previo coordinamento con l'Autorità.

Le norme tecniche di regolamentazione sono adottate tramite regolamento o decisione, sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data indicata nel relativo atto.

Occorre aggiungere che il Parlamento europeo e il Consiglio possono revocare in qualsiasi momento la delega di poteri, e la istituzione che ha avviato una procedura interna per decidere l'eventuale revoca della delega di poteri si adopera per informarne l'altra istituzione e la Commissione entro un termine ragionevole prima di adottare una decisione definitiva, specificando il potere delegato che potrebbe essere oggetto di revoca.

La decisione di revoca pone fine alla delega del potere specificato nella decisione medesima. Gli effetti della decisione decorrono immediatamente o da una data successiva ivi precisata. La

¹¹⁰ Cfr. *supra*, nota 44.

decisione di revoca non incide sulla validità delle norme tecniche di regolamentazione già in vigore, ed è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Per quanto riguarda la possibilità di sollevare obiezioni a una norma tecnica di regolamentazione, il Parlamento europeo e il Consiglio sono legittimati a farlo entro un termine di tre mesi dalla data di notifica della norma adottata dalla Commissione. Su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio tale termine può essere prorogato di tre mesi.

Quando la Commissione adotta una norma tecnica di regolamentazione invariata rispetto al progetto presentato dall'EBA, il termine entro il quale il Parlamento europeo e il Consiglio possono sollevare obiezioni è di un mese dalla data di notifica. Su istanza del Parlamento europeo o del Consiglio, anche tale termine è prorogabile di un mese.

Se, allo scadere del termine ordinario di tre mesi, né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni alla norma tecnica di regolamentazione, quest'ultima è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entra in vigore alla data indicata nell'atto medesimo.

La norma tecnica di regolamentazione può, tuttavia, essere pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrare in vigore prima della scadenza di tale termine se il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi informato la Commissione della loro intenzione di non sollevare obiezioni.

Se il Parlamento europeo o il Consiglio sollevano obiezioni a una norma tecnica di regolamentazione nel predetto termine ordinario di tre mesi, essa non entra in vigore. Conformemente a quanto disposto dall'articolo 296 TFUE¹¹¹, tuttavia, l'istituzione che solleva obiezioni alla norma tecnica di regolamentazione ha l'onere di illustrarne le ragioni.

Occorre infine ricordare che se non approva un progetto di norma tecnica di regolamentazione o lo modifica come previsto all'articolo 10 del Regolamento EBA, la Commissione ne informa l'Autorità.

¹¹¹ *“Qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità.*

Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati.

In presenza di un progetto di atto legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio si astengono dall'adottare atti non previsti dalla procedura legislativa applicabile al settore interessato”.

2.6. Norme tecniche di attuazione

Alla luce di quanto disposto dall'art. 15 del Regolamento istitutivo dell'EBA, questa ha il potere di introdurre norme tecniche di attuazione mediante atti di esecuzione a norma dell'articolo 291 TFUE¹¹² nei settori specificati negli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del predetto Regolamento¹¹³.

Le norme tecniche di attuazione presentano, alla stessa stregua delle norme tecniche di regolamentazione, carattere tecnico, non implicano decisioni strategiche o scelte politiche e lo scopo del loro contenuto è quello di determinare le condizioni di applicazione di tali atti. L'EBA sottopone i suoi progetti di norme tecniche di attuazione all'approvazione della Commissione e la procedura prevista per la loro introduzione presenta molti punti di contatto con quella relativa alle norme tecniche di regolamentazione.

Prima di presentare i progetti di norme tecniche di attuazione alla Commissione, l'EBA effettua consultazioni pubbliche e analizza i relativi costi e benefici potenziali, a meno che dette consultazioni e analisi siano sproporzionate in relazione alla portata e all'impatto dei progetti di norme tecniche di attuazione interessati o in relazione alla particolare urgenza della questione.

L'Autorità chiede altresì il parere del gruppo delle parti interessate nel settore bancario¹¹⁴, e se presenta un progetto di norma tecnica di attuazione, la Commissione lo trasmette senza indugio al Parlamento europeo e al Consiglio ed entro tre mesi dal ricevimento la Commissione decide se approvarlo. Questa, inoltre, può prorogare detto termine di un mese, e decidere di approvare il progetto solo in parte o con modifiche, se ciò appare necessario per tutelare gli interessi dell'Unione. Ove non intenda approvare un progetto di norma tecnica di attuazione o intenda approvarlo in parte o con modifiche, la Commissione lo rinvia all'EBA, fornendo le ragioni della sua mancata approvazione o, a seconda dei casi, delle modifiche apportate. Entro un termine di sei settimane,

¹¹² “Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio.

3. Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

4. I termini «di esecuzione» sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione”.

¹¹³ Cfr. *supra*, nota 36.

¹¹⁴ Cfr. *supra*, nota 44.

l'Autorità può modificare il progetto di norma tecnica di attuazione sulla base delle modifiche proposte dalla Commissione e ripresentarlo come parere formale alla Commissione, inviandone copia al Parlamento europeo e al Consiglio.

Se, alla scadenza del termine di sei settimane, l'Autorità non ha presentato un progetto modificato di norma tecnica di attuazione o lo ha presentato in modo non coerente con le modifiche proposte dalla Commissione, quest'ultima può adottare la norma tecnica di attuazione con le modifiche che ritiene pertinenti o respingerla.

La Commissione modifica il contenuto di un progetto di norma tecnica di attuazione elaborato dall'EBA solo previo coordinamento con quest'ultima, e nel caso in cui l'Autorità non abbia presentato il progetto entro il termine fissato negli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento istitutivo¹¹⁵, la Commissione può richiederlo entro un nuovo termine.

Solo ove l'EBA non presenti alla Commissione un progetto entro i termini di legge, la Commissione può adottare una norma tecnica di attuazione mediante un atto di esecuzione senza un progetto dell'Autorità.

La Commissione effettua consultazioni pubbliche sui progetti di norme tecniche di attuazione e analizza i potenziali costi e benefici, a meno che dette consultazioni e analisi siano sproporzionate in relazione alla portata e all'impatto dei progetti interessati o in relazione alla particolare urgenza della questione. La Commissione chiede altresì il parere o la consulenza del gruppo delle parti interessate nel settore bancario¹¹⁶ e trasmette senza indugio il progetto di norma tecnica di attuazione al Parlamento europeo e al Consiglio, inviandolo contestualmente all'Autorità; entro un termine di sei settimane quest'ultima può modificare il progetto e presentarlo come parere formale alla Commissione, inviandone copia al Parlamento europeo e al Consiglio.

Se, alla scadenza del termine di sei settimane, l'EBA non ha presentato un progetto modificato di norma tecnica di attuazione, la Commissione può procedere all'adozione della norma.

Se l'EBA ha presentato un progetto modificato di norma tecnica di attuazione entro tale termine di sei settimane, la Commissione può modificare il progetto in base alle modifiche proposte dall'Autorità o adottare la norma con le variazioni che ritiene pertinenti.

La Commissione modifica il contenuto dei progetti di norme tecniche di attuazione elaborati dall'Autorità solo previo coordinamento con essa, e le norme tecniche di attuazione sono adottate tramite regolamento o decisione, che viene pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entra in vigore alla data indicata nel relativo atto.

¹¹⁵ Cfr. *supra*, nota 36.

¹¹⁶ Cfr. *supra*, nota 44

2.7. Gruppo delle parti interessate nel settore bancario

Il legislatore europeo ha istituito un gruppo delle parti interessate nel settore bancario con l'obiettivo di facilitare la consultazione dei soggetti impegnati nei settori pertinenti ai compiti dell'EBA¹¹⁷.

Il gruppo delle parti interessate nel settore bancario è consultato – come ampiamente esposto – con riferimento alle norme tecniche di regolamentazione e alle norme tecniche di attuazione e, ove queste non riguardino i singoli istituti finanziari, sugli orientamenti e sulle raccomandazioni. Quando occorre agire con urgenza e la consultazione risulta impossibile, il gruppo delle parti interessate nel settore bancario è comunque informato il prima possibile.

Passando all'esame degli elementi strutturali del gruppo, occorre osservare come esso sia composto da trenta membri che rappresentano in modo proporzionato gli enti creditizi e le imprese di investimento operanti nell'Unione, i loro dipendenti, i consumatori, gli utenti dei servizi bancari e i rappresentanti delle PMI. Almeno cinque dei suoi membri sono esponenti del mondo accademico indipendenti e di altissimo livello, mentre dieci membri rappresentano gli istituti finanziari, e – tra questi – tre rappresentano le banche cooperative e di risparmio.

I membri del gruppo delle parti interessate nel settore bancario sono nominati dal consiglio delle autorità di vigilanza su proposta delle relative parti interessate. Nella sua decisione, il consiglio delle autorità di vigilanza provvede, per quanto possibile, a garantire un equilibrio geografico e di genere ed una rappresentanza adeguata delle parti interessate di tutta l'Unione.

L'EBA fornisce tutte le informazioni necessarie nel rispetto del segreto professionale e assicura un adeguato supporto di segreteria al gruppo. Questo si riunisce almeno quattro volte all'anno e può istituire gruppi di lavoro su questioni tecniche. La durata del mandato dei membri è di due anni e mezzo, al termine dei quali ha luogo una nuova procedura di selezione. È ammessa la nomina per due mandati consecutivi.

Tra le competenze del gruppo rientrano l'emanazione di pareri e consulenze all'EBA su qualsiasi questione in relazione ai compiti dell'Autorità, concentrandosi in particolare sulle norme tecniche di regolamentazione e attuazione.

Va infine ricordato come il gruppo delle parti interessate nel settore bancario adotta il proprio regolamento interno a maggioranza dei due terzi dei suoi membri e pubblica i contenuti dei pareri e delle consulenze offerti, nonché i risultati delle sue consultazioni.

¹¹⁷ Regolamento EBA, art. 37.

2.8. Orientamenti e raccomandazioni

Al fine di istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci nell'ambito del ESFS e per assicurare l'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione, l'EBA emana orientamenti e formula raccomandazioni indirizzate alle autorità competenti o agli istituti finanziari. Qualora lo ritenga utile, l'EBA effettua consultazioni pubbliche sugli orientamenti e sulle raccomandazioni e analizza i potenziali costi e benefici. Dette consultazioni e analisi sono proporzionate rispetto alla sfera d'applicazione, alla natura e all'impatto degli orientamenti o delle raccomandazioni. Ove opportuno, l'Autorità richiede altresì pareri o consulenza al gruppo delle parti interessate nel settore bancario.

Le autorità e gli istituti finanziari competenti compiono ogni sforzo per conformarsi ai precitati orientamenti e raccomandazioni. Entro due mesi dall'emanazione di un orientamento o di una raccomandazione, ciascuna autorità nazionale di vigilanza competente conferma se è conforme o intende conformarsi all'orientamento o alla raccomandazione in questione. Nel caso in cui un'autorità competente non sia conforme o non intenda conformarsi, ne informa l'Autorità motivando la decisione.

L'EBA pubblica l'informazione secondo cui l'autorità competente non è conforme o non intende conformarsi agli orientamenti o alla raccomandazione, e può anche decidere, caso per caso, di pubblicare le ragioni fornite da un'autorità competente riguardo alla mancata conformità all'orientamento o alla raccomandazione in questione. L'autorità competente riceve preliminarmente la comunicazione di tale pubblicazione.

Ove richiesto dall'orientamento o dalla raccomandazione, gli istituti finanziari riferiscono, in maniera chiara e dettagliata, se si conformano all'orientamento o alla raccomandazione in parola.

Nella relazione annuale sulle attività dell'EBA¹¹⁸, l'Autorità informa il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione in merito agli orientamenti e alle raccomandazioni che sono stati emessi, indicando quale autorità competente non vi abbia ottemperato e illustrando il modo in cui essa intende garantire che l'autorità competente interessata si conformi in futuro ai suoi orientamenti e raccomandazioni.

¹¹⁸ Regolamento EBA, articolo 43, paragrafo 5.

2.9. Violazione del diritto dell'Unione

L'art. 17 del Regolamento istitutivo prende in esame l'ipotesi in cui un'autorità competente a livello nazionale non abbia applicato gli atti elencati dall'articolo 1, paragrafo 2, comprese le norme tecniche di regolamentazione e le norme tecniche di attuazione, o li ha applicati in un modo che sembra costituire una violazione del diritto dell'Unione, omettendo ad esempio di assicurare che un istituto finanziario rispetti gli obblighi stabiliti in tali atti.

Qualora si prospetti tale fattispecie, l'EBA, su richiesta di una o più autorità competenti, del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione o del gruppo delle parti interessate nel settore bancario, o di propria iniziativa, e dopo averne informato l'autorità competente interessata, può effettuare indagini sull'asserita violazione o mancata applicazione del diritto dell'Unione.

L'autorità competente fornisce senza indugio all'EBA tutte le informazioni che questa considera necessarie per le sue indagini, e non oltre due mesi dall'avvio dell'indagine, l'EBA può trasmettere all'autorità competente interessata una raccomandazione in cui illustra l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione.

Entro dieci giorni lavorativi dal ricevimento della raccomandazione, l'autorità competente informa l'EBA delle misure adottate o che intende adottare per conformarsi al diritto dell'Unione, e se non si conforma al diritto dell'Unione entro il termine di un mese dal ricevimento della raccomandazione dell'EBA, la Commissione, dopo essere stata informata dall'Autorità, o di propria iniziativa, può esprimere un parere formale per chiedere all'autorità competente di prendere le misure necessarie per rispettare il diritto dell'Unione. Il parere formale della Commissione tiene conto della raccomandazione dell'EBA.

La Commissione esprime il parere formale entro tre mesi dall'adozione della raccomandazione, con la facoltà di prorogare tale termine di un mese. L'EBA e le autorità competenti forniscono alla Commissione tutte le informazioni necessarie.

Entro dieci giorni lavorativi dal ricevimento del parere formale espresso dalla Commissione, l'autorità competente informa quest'ultima e l'EBA delle misure adottate o che intende adottare per conformarsi a tale parere formale. Fatti salvi i poteri della Commissione previsti dall'articolo 258 TFUE¹¹⁹, se un'autorità competente non si conforma al suo parere formale entro il predetto termine

¹¹⁹ “La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea”.

e se è necessario rimediare tempestivamente a tale inosservanza al fine di mantenere o di ripristinare condizioni neutre di concorrenza sul mercato o per assicurare il regolare funzionamento e l'integrità del sistema finanziario, l'EBA può, se i pertinenti obblighi degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento istitutivo sono direttamente applicabili agli istituti finanziari, adottare una decisione nei confronti di un singolo istituto finanziario, imponendogli di prendere misure per rispettare gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione, tra cui la cessazione di ogni eventuale pratica. La decisione è predisposta dall'EBA in conformità al parere formale espresso dalla Commissione e prevale su ogni decisione adottata in precedenza dalle autorità competenti sulla stessa materia.

2.10. Intervento in situazioni di emergenza

Uno dei motivi fondamentali che ha giustificato la nascita dell'EBA coincide con l'esigenza di garantire una procedura di intervento standard nel caso in cui si manifestino sviluppi negativi dell'economia che possano seriamente compromettere il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari, nonché la stabilità generale o parziale del sistema finanziario nell'Unione. In presenza di un simile scenario, l'EBA svolge l'importante funzione di agevolare e coordinare le misure adottate dalle pertinenti autorità nazionali di vigilanza competenti.

Per essere in grado di svolgere tale ruolo di facilitazione e coordinamento, l'EBA è pienamente informata di tutti gli sviluppi rilevanti ed è invitata dalle pertinenti autorità nazionali di vigilanza competenti a partecipare in qualità di osservatore alle eventuali riunioni in materia.

Il Consiglio, in consultazione con la Commissione e con l'*European Systemic Risk Board* (ESRB) e, se del caso, con le altre Autorità europee di vigilanza, può adottare una decisione indirizzata all'EBA con la quale determina l'esistenza di una situazione di emergenza, su richiesta dell'Autorità medesima, della Commissione o dell'ESRB. Il Consiglio riesamina tale decisione a intervalli opportuni e almeno una volta al mese, e se non è rinnovata entro il termine di un mese, essa decade automaticamente. Inoltre può dichiarare la cessazione della situazione di emergenza in qualsiasi momento.

L'ESRB e l'EBA, qualora ritengano che sussista la probabilità che si verifichi una situazione di emergenza, formulano una raccomandazione riservata destinata al Consiglio e gli forniscono una valutazione della situazione. Il Consiglio prende quindi in considerazione la necessità di convocare una riunione, prestando opportuna attenzione alla riservatezza, e se determina l'esistenza di una situazione di emergenza informa debitamente e senza indugio il Parlamento europeo e la Commissione.

Se il Consiglio adotta la precitata decisione e, in casi eccezionali, se è necessaria un'azione coordinata delle autorità nazionali per rispondere a sviluppi negativi che possano seriamente compromettere il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità generale o parziale del sistema finanziario nell'Unione, l'EBA può varare decisioni individuali per chiedere alle autorità competenti di prendere le misure più opportune per affrontare tali sviluppi, assicurando che gli istituti finanziari e le autorità competenti rispettino gli obblighi previsti dal Regolamento istitutivo.

Fatti salvi i poteri attribuiti alla Commissione dall'articolo 258 TFUE, se un'autorità competente non si conforma alla decisione dell'EBA entro il termine fissato nella stessa, l'Autorità può, se i pertinenti obblighi previsti negli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento EBA, ivi incluse le norme tecniche di regolamentazione e le norme tecniche di attuazione adottate conformemente ai suddetti atti, sono direttamente applicabili agli istituti finanziari, adottare una decisione nei confronti di un singolo istituto finanziario, imponendogli di prendere le misure necessarie per rispettare gli obblighi imposti da tale normativa, tra cui la cessazione di ogni eventuale pratica.

Tale regola trova applicazione soltanto nelle situazioni in cui un'autorità competente non applica i precitati atti normativi, o li applica in un modo che sembra una manifesta violazione di tali atti; occorre, inoltre, che un rimedio urgente sia necessario per ripristinare il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità generale o parziale del sistema finanziario nell'Unione. Le decisioni in esame adottate dall'EBA prevalgono su ogni provvedimento adottato in precedenza dalle autorità competenti sulla stessa materia, e ogni misura adottata dalle autorità competenti in relazione ai fatti oggetto di una decisione è compatibile con dette decisioni.

2.11. Risoluzione delle controversie tra autorità competenti in situazioni transfrontaliere

Se un'autorità competente è in disaccordo con la procedura seguita o con il contenuto di una misura adottata da un'autorità competente di un altro Stato membro o con l'assenza di intervento da parte di quest'ultima in casi specificati negli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento EBA, l'EBA può, su richiesta di una o più autorità competenti interessate, prestare assistenza alle stesse per trovare un accordo. L'EBA può intervenire anche di sua iniziativa per facilitare la ricerca di un accordo ove, in base a criteri obiettivi, sia possibile constatare una controversia tra autorità competenti di Stati membri diversi.

La procedura prevista dall'art. 19 del Regolamento EBA prevede che questa fissi un termine per la conciliazione tra le autorità competenti tenendo conto dei termini eventuali previsti in materia dal diritto dell'Unione, nonché della complessità e dell'urgenza della questione.

Se le autorità competenti interessate non riescono a trovare un accordo entro il termine stabilito dall'EBA, questa può adottare una decisione per imporre loro di adottare misure specifiche o di astenersi dall'agire al fine di risolvere la questione, con valore vincolante per le autorità, e assicurare il rispetto del diritto dell'Unione.

Se un'autorità competente non si conforma alla decisione dell'EBA e pertanto omette di assicurare che un istituto finanziario rispetti gli obblighi che gli sono direttamente applicabili ai sensi del diritto dell'Unione, l'Autorità può adottare nei confronti del singolo istituto finanziario una decisione individuale che prescrive le misure necessarie ai fini del rispetto degli obblighi che su di esso incombono ai sensi del diritto dell'Unione, tra cui la cessazione di ogni eventuale pratica.

Le predette decisioni individuali prevalgono su ogni decisione adottata in precedenza dalle autorità competenti sulla stessa materia. Ogni misura adottata dalle autorità competenti in relazione ai fatti oggetto di una decisione rivolta a loro o ai singoli istituti finanziari è compatibile con dette decisioni.

2.12. Collegi delle autorità di vigilanza

L'EBA contribuisce a promuovere e a monitorare il funzionamento efficiente, efficace e uniforme dei collegi delle autorità di vigilanza previsti dalla direttiva 2006/48/CE¹²⁰ e a promuovere l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione in tutti i collegi. Con l'obiettivo di far convergere le migliori prassi in materia di vigilanza, il personale dell'EBA ha la facoltà di partecipare alle attività dei predetti collegi, comprese le indagini *in loco*, effettuate congiuntamente da due o più autorità competenti.

L'Autorità guida le attività volte ad assicurare un funzionamento uniforme e coerente dei collegi delle autorità di vigilanza per gli istituti transfrontalieri in tutto il territorio dell'Unione, tenendo conto del rischio sistemico costituito dagli istituti finanziari in situazione di stress.

L'art. 21 del Regolamento EBA attribuisce a quest'ultima il potere di:

¹²⁰ Direttiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione).

- raccogliere e condividere tutte le informazioni pertinenti in collaborazione con le autorità competenti, in modo da facilitare i lavori del collegio e istituire e gestire un sistema centrale per rendere queste informazioni accessibili alle autorità competenti nel collegio;
- avviare e coordinare le prove di stress a livello dell'Unione¹²¹ per valutare la resilienza degli istituti finanziari ad andamenti negativi dei mercati e valutare il potenziale aumento del rischio sistemico in situazioni di stress, assicurando che a livello nazionale sia applicata una metodologia uniforme per tali prove;
- se necessario, formulare una raccomandazione all'autorità competente per risolvere problemi rilevati nelle prove di stress;
- promuovere attività di vigilanza effettive ed efficaci, ivi compresa la valutazione dei rischi ai quali gli istituti finanziari sono o potrebbero essere esposti quali determinati secondo la procedura di valutazione della vigilanza o in situazioni di stress;
- supervisionare, conformemente ai compiti e ai poteri specificati nel presente regolamento, i compiti svolti dalle autorità competenti;
- chiedere ulteriori deliberazioni di un collegio in tutti i casi in cui ritenga che la decisione dia luogo a un'applicazione errata del diritto dell'Unione o non contribuisca all'obiettivo della convergenza delle prassi di vigilanza. Può altresì chiedere all'autorità di vigilanza su base consolidata di programmare una riunione del collegio o di aggiungere un punto all'ordine del giorno di una riunione.

L'EBA può elaborare altresì progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione per assicurare condizioni di applicazione uniformi riguardo alle disposizioni relative al funzionamento operativo dei collegi delle autorità di vigilanza e formulare orientamenti e raccomandazioni con l'obiettivo di promuovere la convergenza del funzionamento della vigilanza e delle migliori prassi adottate dai collegi delle autorità di vigilanza.

2.13. Il rischio sistemico

Il considerando 15 del Regolamento EBA, riprendendo la definizione contenuta nell'art. 2, lett. c), Regolamento ESRB, qualifica il rischio sistemico alla stregua di *“un rischio di perturbazione, all'interno del sistema finanziario, potenzialmente in grado di produrre conseguenze negative gravi*

¹²¹ Regolamento EBA, art. 32.

per il mercato interno e l'economia reale. In una certa misura, tutti i tipi di intermediari, infrastrutture e mercati finanziari possono rivestire un'importanza potenzialmente sistemica".

L'EBA prende debitamente in considerazione il rischio sistemico, affrontando qualsivoglia rischio di perturbazione dei servizi finanziari che sia imputabile a un deterioramento totale o parziale del sistema finanziario e che sia potenzialmente in grado di produrre effetti negativi gravi per il mercato interno e l'economia reale. Prende inoltre in considerazione, ove opportuno, il monitoraggio e la valutazione del rischio sistemico, quale elaborato dall'ESRB e dall'Autorità stessa, e reagisce a segnalazioni e raccomandazioni dell'ESRB¹²².

L'EBA, in collaborazione con l'ESRB, elabora un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi, il c.d. "quadro operativo dei rischi", al fine di individuare e misurare il rischio sistemico, e predispone altresì un sistema adeguato di prove di stress per contribuire ad individuare gli istituti che potrebbero comportare un rischio sistemico. Tali istituti sono soggetti ad una vigilanza rafforzata e, ove necessario, alle procedure di risanamento e risoluzione delle crisi¹²³.

L'EBA si è impegnata affinché gli istituti finanziari che rappresentano un rischio sistemico siano presi in considerazione nell'elaborazione dei progetti di norme tecniche di regolamentazione e di attuazione nei settori previsti dagli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento EBA.

Su richiesta di una o più autorità competenti, del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, o di propria iniziativa, l'EBA può condurre un'indagine su un tipo particolare di istituto finanziario, su un tipo di prodotto o su un tipo di condotta allo scopo di valutare le potenziali minacce per la stabilità del sistema finanziario e raccomandare interventi appropriati alle autorità competenti interessate.

In questi casi l'Autorità può esercitare i poteri che le sono conferiti dal regolamento istitutivo¹²⁴ e il comitato congiunto assicura il coordinamento intersettoriale generale delle attività svolte ai sensi del presente articolo.

Per quanto riguarda l'individuazione e misurazione del rischio sistemico, l'EBA, di concerto con l'ESRB, elabora criteri *ad hoc* e un sistema adeguato di prove di stress che prevede una valutazione del potenziale rischio sistemico che potrebbero comportare gli istituti finanziari in situazioni di stress.

L'Autorità tiene pienamente conto dei pertinenti approcci a livello internazionale nell'elaborare i criteri di individuazione e misurazione del rischio sistemico costituito dagli istituti finanziari, tra cui

¹²² Regolamento ESRB, articolo 17.

¹²³ Regolamento EBA, art. 25.

¹²⁴ Regolamento EBA, articolo 35.

quelli stabiliti dal Consiglio per la stabilità finanziaria, dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca dei regolamenti internazionali.

L'EBA si assicura di avere la capacità specialistica e costante per reagire efficacemente alla materializzazione dei rischi sistemici ed esegue i compiti ad essa conferiti nel Regolamento EBA e nella normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2, contribuendo a garantire un regime coerente e coordinato per la gestione e la risoluzione delle crisi nell'Unione.

Passando, infine, all'esame delle procedure di risanamento e di risoluzione delle crisi, l'EBA contribuisce e partecipa attivamente a elaborare e coordinare efficaci e coerenti piani rivolti ai predetti fini, procedure in situazioni di emergenza e misure preventive per ridurre al minimo l'impatto sistemico di un eventuale fallimento.

L'Autorità può individuare migliori prassi intese a facilitare la risoluzione delle crisi degli istituti in difficoltà e, in particolare, di gruppi transfrontalieri, con modalità che evitino il contagio, facendo in modo da rendere disponibili strumenti idonei, tra cui risorse sufficienti, e da consentire che i problemi dell'istituto o del gruppo siano risolti in maniera ordinata, efficiente in termini di costi e tempestiva.

2.14. Sistema europeo dei sistemi di garanzia dei depositi

L'art. 26 del Regolamento EBA conferisce all'Autorità i poteri per rafforzare il coordinamento a livello europeo dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi, al fine di assicurare la corretta applicazione della direttiva 94/19/CE¹²⁵ e far sì che i sistemi nazionali di garanzia dei depositi siano adeguatamente finanziati con i contributi degli istituti finanziari, comprese le banche che sono stabilite e accettano depositi nell'Unione pur avendo la sede centrale al di fuori della stessa.

L'EBA è inoltre investita del compito di fornire un elevato livello di protezione per i correntisti in un quadro armonizzato per tutta l'Unione che non incida sul ruolo stabilizzante di salvaguardia dei sistemi di garanzia reciproci, a condizione che soddisfino la normativa dell'Unione.

A ciò va aggiunto che l'EBA contribuisce a elaborare metodi di risoluzione delle crisi degli istituti finanziari in fallimento, in particolare quelli che potrebbero comportare un rischio sistemico, attraverso modalità che evitino il contagio, consentendo di liquidarli in maniera ordinata e tempestiva, ed anche, ove necessario, meccanismi di finanziamento coerenti e solidi.

¹²⁵ Direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi.

L'Autorità contribuisce a valutare l'esigenza di un meccanismo di finanziamento coerente, solido e credibile, connesso ad una modalità di gestione coordinata delle crisi nazionali, e contribuisce ai lavori sulle questioni attinenti a condizioni di parità e sugli effetti cumulativi di eventuali sistemi di prelievi e contributi a carico degli istituti finanziari che potrebbero essere introdotti per assicurare un'equa ripartizione degli oneri e stabilire incentivi volti a contenere il rischio sistemico nell'ambito di un quadro di risoluzione delle crisi coerente e credibile.

2.15. Delega di compiti e responsabilità

L'art. 28 del Regolamento EBA autorizza le autorità nazionali competenti, con il consenso del delegato e nel rispetto di determinate condizioni, a delegare compiti e responsabilità all'EBA o alle altre autorità di vigilanza.

Gli Stati membri possono stabilire, per la delega di responsabilità, modalità specifiche che devono essere decise prima che le proprie autorità competenti sottoscrivano siffatti accordi di delega e possono altresì limitare la portata della delega a quanto necessario per la vigilanza efficace degli istituti o dei gruppi finanziari transfrontalieri.

L'EBA stimola e facilita la delega di compiti e responsabilità tra autorità competenti, individuando i compiti e le responsabilità che possono essere delegati o esercitati congiuntamente e promuovendo le migliori prassi. Occorre osservare come la delega di responsabilità porta alla redistribuzione delle competenze definite negli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento EBA, e come la procedura, l'applicazione e il riesame amministrativo e giudiziario in relazione alle responsabilità delegate sono disciplinate dall'ordinamento giuridico dello Stato in cui ha sede l'autorità delegata.

Le autorità competenti informano l'EBA degli accordi di delega che intendono concludere, e danno esecuzione agli accordi non prima di un mese dopo avere informato l'Autorità. Quest'ultima può emanare un parere sul progetto di accordo entro un mese dal ricevimento delle informazioni e pubblica, mediante i mezzi appropriati, gli accordi di delega conclusi dalle autorità competenti, in modo da assicurare che tutti i soggetti interessati siano informati adeguatamente.

2.16. Verifiche *inter pares* delle autorità competenti, funzione di coordinamento e valutazione degli sviluppi di mercato

L'EBA organizza ed effettua regolarmente verifiche *inter pares* di tutte le attività delle autorità nazionali competenti o di parte di esse in modo da rafforzare l'uniformità dei risultati in materia di vigilanza.

A tale scopo elabora metodi che consentano una valutazione ed un raffronto oggettivi delle autorità verificate. In sede di svolgimento delle verifiche *inter pares* si tiene conto delle informazioni esistenti e delle valutazioni già realizzate riguardo all'autorità competente in questione.

La verifica *inter pares* include una valutazione dei seguenti elementi, pur non essendo limitata ad essi:

- l'adeguatezza delle risorse e delle disposizioni di *governance* dell'autorità competente, in particolare dal punto di vista dell'applicazione efficace delle norme tecniche di regolamentazione e delle norme tecniche di attuazione e degli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento EBA, nonché la capacità di rispondere agli sviluppi del mercato;
- il grado di convergenza raggiunto per quanto riguarda l'applicazione del diritto dell'Unione e le pratiche di vigilanza, tra cui le norme tecniche di regolamentazione e le norme tecniche di attuazione, gli orientamenti e le raccomandazioni, e il contributo delle pratiche di vigilanza al conseguimento degli obiettivi definiti dal diritto dell'Unione;
- le migliori prassi sviluppate da alcune autorità competenti e che le altre autorità competenti potrebbero utilmente adottare;
- l'efficacia e il grado di convergenza raggiunto riguardo all'osservanza delle disposizioni adottate nell'attuazione del diritto dell'Unione, comprese le misure amministrative e le sanzioni applicate nei confronti delle persone responsabili in caso di inosservanza.

Sulla base di una verifica *inter pares*, l'EBA può formulare orientamenti e raccomandazioni, che le autorità competenti si sforzano di seguire. L'Autorità tiene conto dei risultati della verifica *inter pares* nell'elaborare i progetti di norme tecniche di regolamentazione o di attuazione e rende pubbliche le migliori prassi individuate attraverso le verifiche. In aggiunta, tutti gli altri risultati possono essere resi pubblici, previo consenso dell'autorità competente oggetto della verifica.

L'EBA esercita anche una importante funzione di coordinamento generale tra le autorità competenti, in particolare nei casi in cui gli sviluppi negativi potrebbero compromettere il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità del sistema finanziario nell'Unione.

L'EBA adempie a tale delicata competenza facilitando lo scambio di informazioni tra le autorità competenti, determinando la portata e, ove possibile e appropriato, verificando l'affidabilità delle informazioni che dovrebbero essere messe a disposizione di tutte le autorità competenti interessate e svolgendo una mediazione non vincolante su richiesta delle autorità competenti o di propria iniziativa.

In aggiunta ai predetti compiti, l'EBA informa senza indugio l'ESRB di ogni potenziale situazione di emergenza e adotta tutte le misure opportune in caso di sviluppi che possano compromettere il funzionamento dei mercati finanziari, al fine di facilitare il coordinamento delle misure adottate dalle pertinenti autorità competenti.

Infine, essa centralizza le informazioni ricevute dalle autorità competenti in conseguenza degli obblighi regolamentari di informativa a carico degli istituti attivi in più di uno Stato membro, e condivide tali informazioni con le altre autorità competenti interessate.

Non va ovviamente dimenticato l'importante ruolo che il Regolamento istitutivo assegna all'EBA con riferimento alla valutazione degli sviluppi di mercato. Essa sorveglia e valuta gli sviluppi di mercato nella sua area di competenza e, se necessario, informa l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, l'ESMA, l'ESRB, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulle pertinenti tendenze microprudenziali, sui rischi potenziali e sulle vulnerabilità. L'EBA include nelle sue valutazioni un'analisi economica dei mercati in cui operano gli istituti finanziari nonché una valutazione dell'impatto che il potenziale andamento del mercato può esercitare su tali istituti.

L'EBA, in cooperazione con l'ESRB, avvia e coordina le valutazioni in tutta l'Unione sulla capacità degli istituti finanziari di resistere agli sviluppi negativi dei mercati. A tale scopo, elabora delle metodologie comuni per valutare l'effetto di scenari economici sulla situazione finanziaria di un istituto, ma anche strategie comuni di comunicazione dei risultati di tali valutazioni sulla capacità degli istituti finanziari di reagire alle crisi e metodologie comuni per valutare gli effetti di particolari prodotti o processi di distribuzione sulla situazione finanziaria di un istituto e sui depositanti, sugli investitori e sull'informazione dei clienti. All'applicazione dei predetti elementi provvederanno successivamente le autorità competenti.

L'EBA, inoltre, nel rispetto delle competenze dell'ESRB, fornisce almeno una volta all'anno valutazioni al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e all'ESRB in merito alle tendenze, ai rischi potenziali e alle vulnerabilità nel settore di competenza. Tali valutazioni dell'Autorità comprendono una classificazione dei principali rischi e vulnerabilità e raccomandano, ove necessario, misure preventive o correttive.

L'EBA, infine, assicura una copertura adeguata degli sviluppi, dei rischi e delle vulnerabilità intersettoriali, cooperando strettamente con l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e l'ESMA tramite il comitato congiunto.

2.17. Relazioni internazionali e raccolta di informazioni

L'art. 33 del Regolamento EBA disciplina il potere dell'Autorità di stabilire contatti e concludere accordi amministrativi con le autorità di vigilanza, le organizzazioni internazionali e le amministrazioni di paesi terzi, nel rispetto delle competenze degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione. Tali accordi non creano obblighi giuridici per l'Unione e gli Stati membri, né impediscono agli Stati membri e alle loro autorità competenti di concludere accordi bilaterali o multilaterali con i paesi terzi.

L'EBA fornisce assistenza nell'elaborazione delle decisioni in materia di equivalenza dei regimi di vigilanza dei paesi terzi conformemente agli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento istitutivo, e nella relazione annuale sulle attività dell'Autorità¹²⁶ presenta gli accordi amministrativi concordati con organizzazioni internazionali o amministrazioni di paesi terzi, precisando il grado di assistenza fornita nella preparazione delle decisioni in materia di equivalenza.

Il legislatore si sofferma, successivamente, sulla capacità dell'EBA di raccogliere informazioni dalle autorità competenti degli Stati membri¹²⁷. Queste ultime forniscono all'Autorità, su richiesta della stessa, tutti gli elementi necessari per consentirle di svolgere i compiti che le sono attribuiti dal diritto dell'Unione, a condizione che tali autorità abbiano accesso legale alle informazioni in questione e la richiesta di informazioni sia necessaria in relazione alla natura del compito.

L'EBA può anche chiedere che le siano fornite informazioni a cadenza regolare e in modelli specificati. Tali richieste sono presentate, ove possibile, usando modelli comuni di informativa.

A sua volta, su richiesta debitamente motivata di un'autorità competente di uno Stato membro, l'EBA può fornire qualsiasi informazione necessaria per consentire all'autorità competente di adempiere alle sue funzioni, conformemente all'obbligo del segreto professionale previsto dalla normativa settoriale.

¹²⁶ Regolamento EBA, art. 43, paragrafo 5.

¹²⁷ Regolamento EBA, art. 35.

Prima di richiedere le informazioni in base al presente articolo, e per evitare la duplicazione degli obblighi di informativa, l'EBA si avvale delle eventuali statistiche pertinenti esistenti, prodotte e divulgate dal Sistema statistico europeo e dal Sistema europeo di banche centrali.

In mancanza di informazioni o quando le autorità competenti non forniscono le informazioni tempestivamente, l'Autorità può presentare una richiesta debitamente giustificata e motivata ad altre autorità di vigilanza, al ministero responsabile delle finanze ove questo disponga di informazioni prudenziali, alla banca centrale nazionale o all'istituto statistico dello Stato membro interessato.

Quando anche i precitati interlocutori non forniscano tempestivamente le informazioni richieste, l'EBA può presentare una richiesta debitamente giustificata e motivata direttamente agli istituti finanziari interessati, nella quale spiega perché sono necessari i dati relativi ai rispettivi singoli istituti finanziari, fermo restando il dovere di informare le pertinenti autorità competenti consultate inizialmente.

L'Autorità può utilizzare informazioni riservate ottenute sulla base della procedura descritta unicamente ai fini dello svolgimento dei compiti che le sono attribuiti dal Regolamento EBA.

2.18. Rapporti con l'European Systemic Risk Board (ESRB)

Ai fini dell'adempimento delle proprie funzioni, l'EBA coopera strettamente e regolarmente con l'ESRB, comunicandogli tempestivamente le informazioni di cui ha bisogno per eseguire i suoi compiti. Tutti i dati di cui l'ESRB ha bisogno e che non si presentano in forma sintetica o aggregata gli sono forniti senza indugio su richiesta motivata¹²⁸. L'EBA, dal canto suo, dispone di adeguate procedure interne per la divulgazione di informazioni riservate, in particolare informazioni riguardanti i singoli istituti finanziari e garantisce un seguito adeguato alle segnalazioni e alle raccomandazioni provenienti dall'ESRB¹²⁹.

Quando riceve una segnalazione o una raccomandazione inviata dall'ESRB, l'EBA convoca senza indugio una riunione del consiglio delle autorità di vigilanza ed esamina le implicazioni della segnalazione o della raccomandazione per l'esecuzione dei suoi compiti, decidendo, secondo la procedura di decisione pertinente, qualsiasi misura da adottare conformemente alle proprie competenze per risolvere i problemi rilevati nelle segnalazioni e nelle raccomandazioni. Se invece decide di non rispondere ad una raccomandazione, comunica le sue ragioni all'ESRB e al Consiglio.

¹²⁸ Regolamento ESRB, art. 15.

¹²⁹ Regolamento ESRB, art. 16.

Quando riceve una segnalazione o una raccomandazione inviata dall'ESRB ad un'autorità nazionale di vigilanza competente, l'EBA esercita, se necessario, i poteri di cui dispone per assicurare il seguito tempestivo. Se il destinatario della raccomandazione proveniente dall'ESRB non intende seguirla, comunica e ne discute le ragioni con il consiglio delle autorità di vigilanza: l'Autorità competente tiene debitamente conto delle argomentazioni del consiglio delle autorità di vigilanza nell'informare il Consiglio e l'ESRB¹³⁰.

2.19. Procedure decisionali e garanzie

Prima di adottare le decisioni rientranti nelle sue competenze, l'EBA informa i futuri destinatari della sua intenzione di adottare i provvedimenti, precisando il termine assegnatogli per esprimere il suo parere, tenuto conto dell'urgenza, della complessità e delle potenziali conseguenze della questione.

Nelle sue decisioni l'EBA indica le ragioni sulle quali essa si è basata, e, al contempo, i destinatari delle decisioni dell'Autorità sono informati dei mezzi di ricorso di cui dispongono per impugnarle.

Quando l'Autorità, nel corso di una situazione di emergenza dichiarata dal Consiglio, ha adottato una decisione rivolta alle autorità nazionali competenti o ai singoli istituti finanziari¹³¹, è tenuta a riesaminare la decisione in questione a intervalli opportuni.

Le decisioni prese dall'Autorità nell'ambito della procedura relativa a casi di violazione di diritto dell'Unione¹³², in situazioni di emergenza¹³³ o ai fini della risoluzione di controversie tra autorità competenti in situazioni transfrontaliere¹³⁴, sono pubblicate menzionando l'autorità competente o l'istituto finanziario interessati e i principali elementi della decisione, a meno che la pubblicazione non sia in conflitto con l'interesse legittimo degli istituti finanziari alla protezione dei loro segreti commerciali o possa compromettere gravemente il regolare funzionamento e l'integrità dei mercati finanziari o la stabilità generale o parziale del sistema finanziario dell'Unione.

Passando all'esame delle salvaguardie approntate dal legislatore europeo in relazione alle procedure decisionali seguite dall'Autorità, l'art. 38 del regolamento EBA stabilisce che quest'ultima deve

¹³⁰ Regolamento ESRB, art. 17.

¹³¹ Regolamento EBA, art. 18, paragrafi 3-4.

¹³² Regolamento EBA, art. 17.

¹³³ Regolamento EBA, art. 18.

¹³⁴ Regolamento EBA, art. 19.

assicurare che nessuna decisione adottata in situazioni di emergenza o per risolvere le precitate controversie incida in alcun modo sulle competenze degli Stati membri in materia di bilancio.

Quando uno Stato membro ritiene che una decisione adottata dall'Autorità ai sensi dell'art. 19 del regolamento EBA incida sulle sue competenze in materia di bilancio, entro due settimane dalla notifica della decisione dell'EBA all'autorità competente può informare l'EBA e la Commissione che l'autorità competente non applicherà la decisione. Nella sua notifica, lo Stato membro è chiamato a precisare chiaramente come e perché la decisione incide sulle sue competenze in materia di bilancio. Nel caso di una tale notifica, la decisione dell'EBA viene sospesa.

Entro un mese dalla notifica dello Stato membro, l'EBA comunica a quest'ultimo se mantiene la sua decisione, se la modifica o se l'annulla. Qualora la decisione sia mantenuta o modificata, l'EBA dichiara che non vi sono incidenze sulle competenze in materia di bilancio.

Se l'EBA mantiene la sua decisione, il Consiglio, entro due mesi da quando l'Autorità ha informato lo Stato membro sul contenuto della decisione, decide a maggioranza dei suffragi espressi, in una delle sue riunioni, se mantenere la decisione dell'Autorità. Se il Consiglio, dopo aver considerato la questione, non decide di mantenere la decisione dell'EBA, gli effetti della decisione dell'Autorità cessano.

Quando uno Stato membro ritiene che una decisione presa in situazione di emergenza e rivolta ad un'autorità nazionale competente¹³⁵ incida sulle sue competenze in materia di bilancio, entro tre giorni lavorativi dalla notifica della decisione dell'EBA all'autorità competente può informare l'EBA, la Commissione e il Consiglio che l'autorità competente non applicherà la decisione.

Così come avviene nel caso della disapplicazione delle decisioni adottate ai sensi dell'art. 19 del regolamento EBA, nella sua notifica, lo Stato membro precisa chiaramente come e perché la decisione incide sulle sue competenze in materia di bilancio.

Nel caso di una tale notifica, la decisione dell'EBA è sospesa, ed entro dieci giorni lavorativi il Consiglio convoca una riunione, decidendo, a maggioranza semplice dei membri, se revocare la decisione dell'Autorità.

Se il Consiglio, dopo aver considerato la questione, non decide di revocare la decisione dell'EBA, la sospensione della decisione dell'Autorità cessa.

Qualora il Consiglio abbia invece deciso di non revocare la decisione dell'EBA e lo Stato membro interessato continui a ritenere che la decisione dell'Autorità incida sulle sue competenze in materia di bilancio, tale Stato membro può informare la Commissione e l'EBA e chiedere al Consiglio di riesaminare la questione, esponendo chiaramente i motivi del suo disaccordo con la decisione del Consiglio.

¹³⁵ Regolamento EBA, art. 18, paragrafo 3.

Entro un termine di quattro settimane dalla notifica della disapplicazione della decisione, il Consiglio conferma la sua decisione originaria o adotta una nuova decisione. Il termine di quattro settimane può essere prorogato di altre quattro settimane dal Consiglio, se le particolari circostanze del caso lo richiedono.

3. Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)

L'art. 1 del regolamento istitutivo dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati¹³⁶, i cui uffici si trovano a Parigi, descrive il quadro normativo in cui essa si inserisce, specificando altresì che opera nel settore di attività dei partecipanti ai mercati, in relazione a questioni non direttamente contemplate negli atti normativi elencati al paragrafo 2¹³⁷, incluse le questioni relative alla governance, alla revisione contabile e all'informativa finanziaria.

Occorre, tuttavia, che le azioni dell'ESMA siano necessarie per assicurare l'applicazione effettiva e coerente dei predetti atti. L'ESMA agisce inoltre, secondo necessità, relativamente alle offerte d'acquisto, alla compensazione e ai derivati.

Al di fuori delle disposizioni sopra riportate, il contenuto del Regolamento ESMA coincide con quello dei regolamenti istitutivi delle altre autorità di vigilanza¹³⁸.

¹³⁶ In prosieguo "ESMA"

¹³⁷ Direttive 97/9/CE, 98/26/CE, 2001/34/CE, 2002/47/CE, 2003/6/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2009/65/CE e 2006/49/CE, fatte salve le competenze dell'EBA in termini di vigilanza prudenziale, di ogni futura normativa nel settore dei gestori di fondi di investimento alternativi (AIFM), regolamento (CE) n. 1060/2009, e le parti pertinenti delle direttive 2002/87/CE, 2005/60/CE e 2002/65/CE nella misura in cui tali atti si applicano alle società che prestano servizi d'investimento o agli organismi d'investimento collettivo che commercializzano le proprie quote o azioni.

¹³⁸ Con riferimento all'art. 8 occorre osservare, tuttavia, come l'ESMA si concentri esclusivamente sulle posizioni degli investitori (paragrafo 1, lett. "h"), e assume, se del caso, tutti i compiti esistenti e in corso del comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (paragrafo 1, lett. "l"). La focalizzazione dell'ESMA sui partecipanti ai mercati finanziari emerge, rispetto ai regolamenti istitutivi delle altre autorità, anche nell'art. 21, paragrafo 2, lett. "c", nell'art. 23, nell'art. 26, che disciplina il Sistema europeo dei sistemi nazionali di indennizzo degli investitori.

4. Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

L'art. 1 del regolamento istitutivo dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, che ha sede a Francoforte, descrive il quadro normativo in cui essa si inserisce, specificando altresì che l'Autorità opera nel settore di attività delle imprese di assicurazione, delle imprese di riassicurazione, dei conglomerati finanziari, degli enti pensionistici aziendali e professionali e degli intermediari assicurativi, in relazione a questioni non direttamente contemplate negli atti di cui al paragrafo 2¹³⁹, incluse le questioni relative alla governance, alla revisione contabile e all'informativa finanziaria, purché l'azione dell'Autorità sia necessaria per assicurare l'applicazione efficace e coerente di tali atti. Per quanto riguarda gli enti pensionistici aziendali e professionali, le misure adottate dall'Autorità fanno salve le disposizioni nazionali in materia di diritto del lavoro e sicurezza sociale.

Il legislatore europeo ha dettato, per l'Autorità in esame, disposizioni parzialmente divergenti da quelle applicabili alle altre autorità di vigilanza con riferimento alla prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi¹⁴⁰. La Commissione può chiedere all'Autorità di contribuire ad una valutazione¹⁴¹ in merito alla cooperazione tra autorità di vigilanza nell'ambito del collegio delle autorità di vigilanza e al suo funzionamento, alle prassi di vigilanza legate alla fissazione delle maggiorazioni di capitale, alla valutazione sui vantaggi del miglioramento della vigilanza di gruppo e della gestione del capitale nell'ambito di un gruppo di imprese di assicurazione o di riassicurazione, indicando eventuali misure per potenziare una sana gestione transfrontaliera dei gruppi assicurativi, in particolare per quanto concerne la gestione di rischi e attività.

A tal proposito, l'Autorità può riferire sull'evoluzione e sui progressi riguardanti un quadro armonizzato in materia di intervento puntuale, la prassi di gestione centralizzata del rischio del gruppo e di funzionamento dei modelli interni di gruppo (compresa la verifica in condizioni di stress, operazioni infragruppo e concentrazioni dei rischi), l'andamento nel tempo degli effetti di

¹³⁹ Direttiva 2009/138/CE, ad eccezione del titolo IV, direttive 2002/92/CE, 2003/41/CE, 2002/87/CE, 64/225/CEE, 73/239/CEE, 73/240/CEE, 76/580/CEE, 78/473/CEE, 84/641/CEE, 87/344/CEE, 88/357/CEE, 92/49/CEE, 98/78/CE, 2001/17/CE, 2002/83/CE e 2005/68/CE e, nella misura in cui tali atti si applicano alle imprese di assicurazione, alle imprese di riassicurazione, agli enti pensionistici aziendali e professionali e agli intermediari assicurativi, le parti pertinenti delle direttive 2005/60/CE e 2002/65/CE.

¹⁴⁰ Regolamento istitutivo dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, art. 27.

¹⁴¹ Direttiva 2009/138/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione, art. 242.

diversificazione e di concentrazione, un quadro armonizzato in materia di trasferibilità delle attività, insolvenza e procedure di liquidazione che elimini dal diritto societario nazionale i pertinenti ostacoli alla trasferibilità delle attività, un livello equivalente di protezione dei titolari di polizze assicurative e dei beneficiari delle imprese appartenenti allo stesso gruppo, in particolare in situazioni di crisi e una soluzione armonizzata e adeguatamente finanziata su scala dell'Unione per i sistemi di garanzia assicurativa.

L'Autorità può inoltre riferire sull'evoluzione e sui progressi riguardanti una serie di modalità di gestione coordinata delle crisi nazionali, inclusa la necessità o meno di un sistema di meccanismi di finanziamento coerenti e credibili, con idonei strumenti di finanziamento.

Al di fuori delle disposizioni sopra riportate, il contenuto del Regolamento istitutivo dell'Autorità in esame coincide con quello dei regolamenti istitutivi delle altre autorità di vigilanza¹⁴².

5. Organizzazione delle Autorità

5.1. Consiglio delle autorità di vigilanza

Ognuna delle autorità europee di vigilanza esaminate *supra* dispone di un Consiglio, la cui composizione è disciplinata dall'art. 40 dei regolamenti istitutivi.

Il Consiglio è guidato da un presidente, privo di diritto di voto, ed è altresì composto dal capo dell'autorità pubblica nazionale competente per la vigilanza nel settore oggetto della attività dell'autorità europea, che partecipa di persona almeno due volte all'anno. Prendono parte al consiglio in qualità di osservatori, e dunque senza diritto di voto, anche un rappresentante della

¹⁴² Con riferimento all'art. 8 occorre osservare, tuttavia, come l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali si concentra esclusivamente sulle posizioni dei titolari di polizze assicurative, degli aderenti e dei beneficiari di schemi pensionistici (paragrafo 1, lett. "h") e assume, se del caso, tutti i compiti esistenti e in corso del comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (paragrafo 1, lett. "l"). La focalizzazione dell'Autorità sui titolari di polizze assicurative, degli aderenti e dei beneficiari di schemi pensionistici emerge, rispetto ai regolamenti istitutivi delle altre autorità, anche nell'art. 21, paragrafo 2, lett. "c", nell'art. 23, nell'art. 26, che disciplina l'ipotesi dello Sviluppo di una rete europea dei sistemi nazionali di garanzia assicurativa.

Commissione, uno dell'ESRB, uno della BCE¹⁴³ e un rappresentante per ognuna delle altre due autorità europee di vigilanza.

Nello svolgimento dei compiti che sono loro assegnati, il presidente e i membri con diritto di voto del consiglio delle autorità di vigilanza agiscono in piena indipendenza e obiettività nell'interesse esclusivo dell'Unione nel suo insieme, senza chiedere né ricevere istruzioni da parte di istituzioni o organi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati. Né gli Stati membri, né le istituzioni o gli organi dell'Unione, né altri soggetti pubblici o privati possono tentare di influenzare i membri del consiglio delle autorità di vigilanza nello svolgimento dei rispettivi compiti.

Il consiglio delle autorità di vigilanza convoca le riunioni con il gruppo di cui all'art. 37 dei regolamenti istitutivi delle autorità¹⁴⁴ su base periodica, almeno due volte l'anno.

Ogni autorità competente a livello nazionale è responsabile della nomina di un supplente di alto livello scelto nell'ambito della propria autorità, il quale sostituisce il membro titolare nel caso in cui questi non possa partecipare. Se la pertinente autorità competente di uno Stato membro non è una banca centrale, il membro del consiglio delle autorità di vigilanza può decidere di portare un rappresentante, senza diritto di voto, della banca centrale dello Stato membro.

Negli Stati membri in cui più di un'autorità è responsabile della vigilanza finanziaria, tali autorità si accordano su un rappresentante comune. Tuttavia, quando un punto previsto per la discussione del consiglio delle autorità di vigilanza non rientra nella competenza dell'autorità nazionale rappresentata dal membro scelto, quest'ultimo può portare un rappresentante dell'autorità nazionale competente, senza diritto di voto.

A ciò si aggiunga che il capo dell'autorità pubblica nazionale competente, può essere accompagnato, se necessario, da un rappresentante, senza diritto di voto, dei pertinenti organismi incaricati della gestione dei sistemi previsti dall'art. 26 dei regolamenti istitutivi¹⁴⁵.

Per completare il quadro relativo alla composizione del consiglio delle autorità di vigilanza, occorre aggiungere che esso può anche decidere di ammettere osservatori, e il direttore esecutivo può partecipare alle riunioni, pur senza diritto di voto.

¹⁴³ Solo nel Consiglio EBA.

¹⁴⁴ Il “gruppo delle parti interessate nel settore bancario” ai sensi del regolamento EBA, i “gruppi delle parti interessate nel settore dell'assicurazione e della riassicurazione e nel settore dei fondi pensionistici aziendali e professionali” ai sensi del regolamento sull'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, il “Gruppo delle parti interessate nel settore degli strumenti finanziari e dei mercati” ai sensi del regolamento ESMA.

¹⁴⁵ Nulla dispone in tal senso il Regolamento istitutivo dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

Un aspetto non meno importante della nuova disciplina è rappresentato dal potere attribuito al consiglio delle autorità di vigilanza ai fini della istituzione di comitati o gruppi di esperti interni per lo svolgimento di compiti specifici a loro delegati, fermo restando che alcuni compiti e decisioni possono essere conferiti anche al consiglio di amministrazione o al presidente¹⁴⁶. Tale elemento di novità trova attuazione con riferimento alla risoluzione delle controversie tra autorità competenti in situazioni transfrontaliere, disciplinata dall'art. 19 dei regolamenti istitutivi delle autorità. Con riferimento alla predetta funzione, il consiglio delle autorità di vigilanza convoca un gruppo di esperti indipendente incaricato di facilitare una risoluzione imparziale delle controversie, comprendente il suo presidente e due dei suoi membri che non siano rappresentanti delle autorità competenti coinvolte nella controversia e non abbiano né interesse nel conflitto né legami diretti con le autorità competenti interessate.

Il gruppo di esperti, il cui regolamento interno è adottato dal consiglio delle autorità di vigilanza, propone dunque una decisione a quest'ultima ai fini della sua adozione in via definitiva, secondo la procedura prevista dall'articolo 44, paragrafo 1, terzo comma.

Passando all'esame dei compiti attribuiti al consiglio delle autorità di vigilanza dall'art. 43 dei regolamenti istitutivi, emerge come esso fornisca orientamenti al lavoro dell'Autorità di riferimento e sia incaricato di adottare le decisioni, emanare i pareri e formulare le raccomandazioni nei casi e secondo le modalità previste dai regolamenti istitutivi.

Il consiglio delle autorità di vigilanza provvede alla nomina del presidente, ed adotta, entro il 30 settembre di ogni anno, su proposta del consiglio di amministrazione, il programma di lavoro dell'Autorità per l'anno successivo, trasmettendolo poi – a titolo informativo – al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. Il programma di lavoro è adottato nel rispetto della procedura di bilancio annuale e viene infine reso pubblico.

Il consiglio delle autorità di vigilanza, su proposta del consiglio di amministrazione, adotta inoltre la relazione annuale sulle attività dell'Autorità, compresa l'esecuzione dei compiti del presidente, sulla base del progetto di relazione predisposto dal direttore esecutivo¹⁴⁷, e la trasmette, entro il 15 giugno di ogni anno, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte dei conti e al Comitato economico e sociale europeo. Così come previsto per il programma di lavoro, anche la relazione viene successivamente resa pubblica.

Il consiglio delle autorità di vigilanza adotta anche il programma di lavoro pluriennale dell'Autorità nel rispetto della procedura di bilancio annuale e lo trasmette per informazione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, prima di procedere alla pubblicazione.

¹⁴⁶ Art. 41 dei regolamenti istitutivi.

¹⁴⁷ Ai sensi dell'art. 53, paragrafo 7 dei regolamenti istitutivi.

Infine, tra le competenze del consiglio delle autorità di vigilanza rientrano l'adozione del bilancio e l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del presidente e del direttore esecutivo, la cui estensione può giungere fino alla loro rimozione dall'incarico.

Le decisioni del consiglio delle autorità di vigilanza sono adottate nel rispetto di una procedura che il legislatore europeo è stato particolarmente attento nel definire. Il consiglio procede di regola a maggioranza semplice dei suoi membri, ciascuno dei quali dispone di un solo voto.

Ai fini dell'adozione delle norme tecniche di regolamentazione, di attuazione, orientamenti e raccomandazioni e delle misure e delle decisioni con cui vieta le attività finanziarie pericolose per i mercati¹⁴⁸, il consiglio delle autorità di vigilanza delibera a maggioranza qualificata dei membri.

Per quanto riguarda le decisioni adottate nel quadro della risoluzione delle controversie tra autorità competenti in situazioni transfrontaliere¹⁴⁹, al fine di imporre alle autorità nazionali di ricorrere a misure specifiche o di astenersi dall'agire, la decisione proposta dal gruppo di esperti si considera adottata se è approvata a maggioranza semplice, a meno che non sia respinta da membri che rappresentino una minoranza di blocco¹⁵⁰.

Alla convocazione delle riunioni del consiglio delle autorità di vigilanza provvede il presidente di propria iniziativa o su richiesta di un terzo dei membri. Il consiglio delle autorità di vigilanza adotta e pubblica il proprio regolamento interno, il quale fissa nel dettaglio le modalità di voto e le regole in materia di quorum. I membri non votanti e gli osservatori, a eccezione del presidente e del direttore esecutivo, non assistono alle discussioni del consiglio delle autorità di vigilanza relative a singoli istituti finanziari¹⁵¹.

5.2. Consiglio di amministrazione

Il consiglio di amministrazione svolge la fondamentale funzione di assicurare che l'Autorità compia la sua missione ed esegua i compiti che le sono affidati.

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 9, paragrafo 5, dei regolamenti istitutivi delle autorità.

¹⁴⁹ Art. 19, paragrafo 3 dei regolamenti istitutivi delle autorità.

¹⁵⁰ La nozione di "minoranza di blocco" è definita dall'articolo 16, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea e dall'articolo 3 del protocollo (n. 36) sulle disposizioni transitorie.

¹⁵¹ Salvo che non sia diversamente disposto all'articolo 75, paragrafo 3, o negli atti di cui all'articolo 1, paragrafo 2 dei regolamenti istitutivi.

Il consiglio di amministrazione comprende il presidente e altri sei membri del consiglio delle autorità di vigilanza eletti da e fra i membri con diritto di voto dello stesso consiglio.

Tranne il presidente, ogni membro del consiglio di amministrazione ha un supplente che può sostituirlo in caso di impedimento.

Il mandato dei membri eletti dal consiglio delle autorità di vigilanza è di due anni e mezzo e può essere rinnovato una volta. Il legislatore europeo si è sforzato di progettare un consiglio di amministrazione la cui composizione sia equilibrata e proporzionata e rifletta l'insieme dell'Unione. Il consiglio di amministrazione adotta le sue decisioni a maggioranza dei membri presenti e ogni membro dispone di un solo voto, mentre il direttore esecutivo e un rappresentante della Commissione partecipano alle riunioni del consiglio di amministrazione in qualità di osservatori, senza potere esercitare il diritto di voto¹⁵². Il regolamento interno del consiglio di amministrazione viene adottato e pubblicato dal consiglio stesso.

Le riunioni del consiglio di amministrazione sono convocate dal presidente di sua iniziativa o su richiesta di almeno un terzo dei membri, e sono da lui dirette e coordinate. Esse si svolgono, di regola, prima di ogni riunione del consiglio delle autorità di vigilanza e ogni qual volta il consiglio di amministrazione lo ritenga necessario. Il consiglio di amministrazione si riunisce almeno cinque volte l'anno¹⁵³.

Ai sensi di quanto espressamente statuito dall'art. 46 dei regolamenti istitutivi delle autorità, i membri del consiglio di amministrazione agiscono in piena indipendenza e obiettività nell'interesse esclusivo dell'Unione nel suo insieme, senza chiedere né ricevere istruzioni da parte di istituzioni o organi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati. Inoltre il legislatore è chiaro nel vietare agli Stati membri, alle istituzioni e agli organi dell'Unione e ad altri soggetti pubblici o privati di influenzare i membri del consiglio di amministrazione nell'assolvimento dei loro compiti

I membri del consiglio di amministrazione possono farsi assistere da consulenti o esperti, fatte salve le disposizioni del regolamento interno. I membri senza diritto di voto, ad eccezione del direttore esecutivo, non assistono alle discussioni del consiglio di amministrazione che riguardano singoli istituti finanziari.

Passando all'esame delle competenze di cui il consiglio di amministrazione è titolare, occorre rilevare come il legislatore europeo gli assegni, in primo luogo, la funzione di assicurare che l'Autorità assolva la sua missione ed esegua i compiti che le sono affidati dal regolamento istitutivo.

¹⁵² Il rappresentante della Commissione ha diritto di voto nelle questioni relative all'elaborazione del bilancio ai sensi dell'articolo 63 dei regolamenti istitutivi.

¹⁵³ Art. 45 dei regolamenti istitutivi delle autorità.

Il consiglio di amministrazione propone al consiglio delle autorità di vigilanza l'adozione del programma di lavoro annuale e pluriennale ed esercita le sue competenze di bilancio¹⁵⁴; adotta, altresì, il piano dell'Autorità in materia di politica del personale e stabilisce le necessarie modalità di applicazione dello statuto dei funzionari delle Comunità europee¹⁵⁵.

Il consiglio di amministrazione, infine, adotta le disposizioni particolari relative al diritto di accesso ai documenti dell'Autorità¹⁵⁶, sottopone all'approvazione del consiglio delle autorità di vigilanza una relazione annuale sulle attività dell'Autorità, tra cui i compiti del presidente, sulla base del progetto predisposto dal direttore esecutivo, e provvede alla nomina e alla revoca dei membri della commissione di ricorso¹⁵⁷.

5.3. Presidente

L'Autorità è rappresentata dal presidente, che è un professionista indipendente impiegato a tempo pieno, nominato dal consiglio delle autorità di vigilanza in base ai meriti, alle competenze, alla conoscenza degli istituti e dei mercati finanziari, nonché all'esperienza in materia di vigilanza e di regolamentazione finanziaria, a seguito di una procedura di selezione aperta organizzata e gestita dal consiglio delle autorità di vigilanza con l'assistenza della Commissione.

Fatto salvo il ruolo del consiglio delle autorità di vigilanza in relazione ai compiti del presidente, questi non chiede né riceve istruzioni da parte di istituzioni o organi dell'Unione, dai governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati. Come avviene anche per gli altri organi che compongono le autorità europee di vigilanza, né gli Stati membri, né le istituzioni o gli organi dell'Unione, né altri soggetti pubblici o privati possono influenzare il presidente nell'assolvimento dei suoi compiti.

Il presidente è incaricato di preparare i lavori del consiglio delle autorità di vigilanza e di presiedere le riunioni dello stesso e del consiglio di amministrazione.

Prima che il presidente assuma le proprie funzioni e fino a un mese dopo la selezione, il Parlamento europeo può, dopo aver ascoltato il candidato scelto dal consiglio delle autorità di vigilanza, opporsi alla designazione della personalità individuata, esercitando in tal modo una funzione di controllo.

¹⁵⁴ Conformemente agli art. 63 e 64 del regolamento istitutivo.

¹⁵⁵ Ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 2 del regolamento istitutivo.

¹⁵⁶ Art. 72 dei regolamenti istitutivi delle autorità.

¹⁵⁷ A norma dell'articolo 58, paragrafi 3 e 5 del regolamento istitutivo.

Il consiglio delle autorità di vigilanza elegge al suo interno anche un supplente, non eletto tra i membri del consiglio di amministrazione, che assume le funzioni di presidente in assenza di quest'ultimo.

Il mandato del presidente è di cinque anni. Nel corso dei nove mesi che precedono la scadenza del mandato del presidente, il consiglio delle autorità di vigilanza valuta i risultati conseguiti nel corso del primo mandato, il modo in cui sono stati raggiunti, i doveri e le esigenze dell'Autorità per gli anni successivi. Il consiglio delle autorità di vigilanza, tenuto conto della valutazione, può rinnovare il mandato del presidente una volta sola, con riserva di conferma da parte del Parlamento europeo.

Il presidente può essere rimosso dal suo incarico solo dal Parlamento europeo, a seguito di una decisione del consiglio delle autorità di vigilanza, e non può impedire al consiglio delle autorità di vigilanza di esaminare le questioni che lo riguardano, in particolare la necessità di rimuoverlo dal suo incarico; inoltre, non partecipa alle deliberazioni relative a tali questioni. Terminato l'incarico, il presidente è tenuto ad osservare i doveri di onestà e delicatezza nell'accettare determinate funzioni o vantaggi¹⁵⁸.

Nell'adempimento della funzione di contrappeso – negli equilibri tra le istituzioni – che viene assegnata al Parlamento europeo dal Trattato sul funzionamento dell'Unione, il Parlamento stesso e il Consiglio possono invitare il presidente, o il suo supplente, a fare una dichiarazione dinanzi al primo, nel pieno rispetto della sua indipendenza. Il presidente è tenuto a rispondere a eventuali domande poste dai suoi membri ogni volta che ne sia richiesto.

Il presidente ha anche il compito di trasmettere al Parlamento europeo, qualora quest'ultimo ne faccia richiesta, una relazione scritta sulle principali attività dell'Autorità. La relazione va consegnata almeno quindici giorni prima della precitata dichiarazione dinanzi all'assemblea, e contiene le informazioni prescritte dal regolamento istitutivo¹⁵⁹, includendo anche gli eventuali dati aggiuntivi richiesti dal Parlamento europeo su una base puntuale¹⁶⁰.

5.4. Direttore esecutivo

Il legislatore europeo ha previsto, in aggiunta ai precitati organi, anche la figura di un direttore esecutivo, chiamato ad occuparsi della gestione dell'Autorità.

¹⁵⁸ Conformemente allo statuto dei funzionari di cui all'articolo 68 del regolamento istitutivo.

¹⁵⁹ In particolare include le informazioni di cui agli articoli da 11 a 18 e agli articoli 20 e 33.

¹⁶⁰ Art. 50 dei regolamenti istitutivi delle autorità.

Il direttore esecutivo è nominato dal consiglio delle autorità di vigilanza, previa conferma del Parlamento europeo, in base ai meriti, alle competenze, alla conoscenza degli istituti e dei mercati finanziari, nonché all'esperienza in materia di vigilanza e di regolamentazione finanziaria e all'esperienza manageriale, tramite una procedura di selezione aperta. Il suo mandato è di cinque anni ed è rinnovabile una volta.

Così come previsto per il presidente, anche rispetto all'operato del direttore esecutivo, nel corso dei nove mesi che precedono la scadenza del suo mandato, il consiglio delle autorità di vigilanza valuta i risultati conseguiti nel corso del primo mandato, il modo in cui sono stati raggiunti e i doveri e le esigenze dell'Autorità per gli anni successivi.

Il consiglio delle autorità di vigilanza, tenuto conto delle predette valutazioni, può rinnovare il mandato del direttore esecutivo, mentre la rimozione di quest'ultimo dall'incarico può avvenire solo con una decisione del consiglio delle autorità di vigilanza.

Al direttore esecutivo è riconosciuta, nell'assolvimento dei suoi compiti, la medesima indipendenza garantita agli altri organi delle autorità di vigilanza, e conformemente allo statuto dei funzionari¹⁶¹, terminato l'incarico, è tenuto ad osservare i doveri di onestà e delicatezza nell'accettare determinate funzioni o determinati vantaggi¹⁶².

La gestione dell'Autorità rappresenta la responsabilità principale del direttore, e implica l'esercizio di competenze decisive per il funzionamento delle autorità. Il direttore, in particolare, si occupa della preparazione dei lavori del consiglio di amministrazione ed è responsabile, sotto la guida del comitato delle autorità di vigilanza e sotto il controllo del consiglio di amministrazione, dell'esecuzione del programma di lavoro annuale dell'Autorità.

La normativa di riferimento attribuisce, poi, al direttore esecutivo, il compito di prendere le misure necessarie ad assicurare il funzionamento dell'Autorità, in particolare l'adozione di istruzioni amministrative interne e la pubblicazione di avvisi.

Il direttore esecutivo si occupa, inoltre, della preparazione del programma di lavoro pluriennale, e ogni anno, entro il 30 giugno, elabora un programma di lavoro per l'esercizio successivo¹⁶³, oltre a redigere un progetto preliminare di bilancio dell'Autorità¹⁶⁴ e a dare esecuzione al bilancio¹⁶⁵; infine prepara, ogni anno, un progetto di relazione che prevede una parte dedicata alle attività di

¹⁶¹ Cfr. nota 55.

¹⁶² Art. 52 dei regolamenti istitutivi delle autorità.

¹⁶³ Art. 47, paragrafo 2 del regolamento istitutivo.

¹⁶⁴ Art. 63 del regolamento istitutivo.

¹⁶⁵ Art. 64 del regolamento istitutivo.

regolamentazione e di vigilanza dell'Autorità e una parte dedicata alle questioni finanziarie e amministrative.

Il direttore esecutivo esercita nei confronti del personale dell'Autorità le competenze di cui all'articolo 68 del regolamento istitutivo delle autorità di vigilanza e gestisce le questioni relative al personale.

6. Organismi congiunti delle autorità europee di vigilanza

6.1. Comitato congiunto delle autorità europee di vigilanza

Per garantire la coerenza intersettoriale delle loro attività, il legislatore europeo ha previsto che le Autorità europee di vigilanza si coordinino attraverso un comitato congiunto ed elaborino posizioni comuni .

Il comitato congiunto funge da anello di congiunzione tra le autorità: esso rappresenta la sede in cui esse cooperano, assicurando l'uniformità intersettoriale con riferimento ai conglomerati finanziari, alla contabilità e alla revisione dei conti, alle analisi microprudenziali degli sviluppi intersettoriali, dei rischi e delle vulnerabilità in termini di stabilità finanziaria, ai prodotti di investimento al dettaglio, alle misure di contrasto al riciclaggio di denaro e allo scambio di informazioni con l'ESRB e allo sviluppo dei rapporti tra quest'ultimo e le autorità europee di vigilanza.

Il comitato congiunto dispone di apposito personale fornito dalle autorità, che svolge funzioni di segreteria. Le autorità forniscono anche un adeguato contributo di risorse per le spese amministrative, di infrastruttura e operative.

Per quanto riguarda la composizione, il comitato congiunto è composto dai presidenti delle Autorità e, se del caso, dal presidente di uno dei sottocomitati previsti dal regolamento istitutivo¹⁶⁶. Il direttore esecutivo, un rappresentante della Commissione e l'ESRB sono invitati alle riunioni del comitato congiunto, nonché di ogni sottocomitato, in qualità di osservatori.

Il presidente del comitato congiunto è nominato in base a un sistema di rotazione annuale fra i presidenti delle Autorità europee di vigilanza, ed è scelto fra i vicepresidenti dell'ESRB.

¹⁶⁶ Art. 57, paragrafo 2.

Il regolamento interno è adottato e pubblicato dal comitato medesimo, il quale può specificare all'interno dello stesso la presenza di ulteriori partecipanti alle sue riunioni. Le riunioni del comitato si svolgono almeno una volta ogni due mesi.

Nel quadro dei compiti che sono loro attribuiti dai regolamenti istitutivi, in particolare in relazione all'attuazione della direttiva 2002/87/CE¹⁶⁷, le autorità europee di vigilanza possono adottare, ove lo ritengano opportuno, posizioni comuni¹⁶⁸.

Per consentire alle autorità l'adozione delle posizioni comuni il legislatore ha istituito un sottocomitato per i conglomerati finanziari del comitato congiunto, il quale è composto dai presidenti delle autorità europee di vigilanza e da un rappresentante ad alto livello nominato tra il personale in servizio della corrispondente autorità competente di ogni Stato membro. Il sottocomitato elegge tra i suoi membri il presidente, che è altresì membro del comitato congiunto.

Rimane fermo il potere del comitato congiunto di istituire altri sottocomitati.

6.2. Commissione di ricorso

Per assicurare che le parti interessate dalle decisioni dell'Autorità possano esperire idonee vie di ricorso, per tutelare efficacemente i diritti delle parti e per ragioni di semplificazione delle procedure, il legislatore europeo ha disposto che le parti facciano ricorso dinanzi ad una apposita commissione. Per ragioni di efficacia e di uniformità, è stato previsto che la predetta commissione di ricorso sia un organismo congiunto delle autorità europee di vigilanza, del tutto indipendente dalle loro strutture amministrative e regolamentari¹⁶⁹.

La commissione di ricorso è composta da sei membri titolari e sei supplenti, scelti tra persone di comprovato prestigio che abbiano dato prova delle conoscenze pertinenti e di esperienza professionale, anche nell'ambito della vigilanza, a livello sufficientemente elevato in campo bancario, assicurativo, delle pensioni aziendali e professionali, dei mercati azionari o altri servizi finanziari, ad eccezione del personale in servizio delle autorità competenti o di altre istituzioni nazionali o dell'Unione coinvolte nelle attività dell'Autorità.

¹⁶⁷ Direttiva 2002/87/CE Del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario e che modifica le direttive 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE del Consiglio e le direttive 98/78/CE e 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

¹⁶⁸ Le posizioni comuni possono essere adottate anche da due autorità soltanto.

¹⁶⁹ Artt. 58-59 del regolamento istitutivo.

La commissione di ricorso è in possesso delle sufficienti competenze giuridiche necessarie a fornire consulenza giuridica sulla legittimità dell'esercizio dei poteri dell'Autorità. La durata del mandato dei membri della commissione di ricorso è di cinque anni e il mandato può essere rinnovato una volta.

Due membri della commissione di ricorso e due supplenti sono nominati dal consiglio di amministrazione dell'Autorità, che li sceglie tra un elenco ristretto di candidati proposto dalla Commissione, a seguito di un invito a manifestare interesse pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, e previa consultazione del consiglio delle autorità di vigilanza. Gli altri membri sono nominati conformemente ai regolamenti n. 1094/2010 e 1095/2010.

Il membro della commissione di ricorso nominato dal consiglio di amministrazione dell'Autorità può essere rimosso durante il suo mandato solo per colpa grave e se il consiglio di amministrazione decide in tal senso, previa consultazione del consiglio delle autorità di vigilanza.

Alla convocazione della commissione di ricorso provvede il suo presidente quando lo ritiene necessario. Le decisioni della commissione di ricorso sono adottate con la maggioranza di almeno quattro dei suoi sei membri. Laddove la decisione oggetto di ricorso rientri nell'ambito di applicazione del regolamento istitutivo, la maggioranza comprende almeno uno dei due membri della commissione di ricorso nominati dall'Autorità.

Appare rilevante osservare come il legislatore abbia evidenziato che i membri della commissione di ricorso sono indipendenti nello svolgimento delle rispettive funzioni, non essendo vincolati da alcuna istruzione ed essendo scelti tra soggetti che non esercitano altre funzioni in relazione all'Autorità, al suo consiglio di amministrazione o al consiglio delle autorità di vigilanza.

I membri della commissione di ricorso si impegnano ad agire in modo indipendente e nel pubblico interesse e rendono a tal fine una dichiarazione di impegni e una dichiarazione di interessi con le quali indicano l'assenza di interessi che possano essere considerati in contrasto con la loro indipendenza o la presenza di eventuali interessi diretti o indiretti che possano essere considerati in contrasto con la loro libertà di giudizio. Le predette dichiarazioni vengono rese pubbliche annualmente per iscritto.

I membri della commissione di ricorso non possono prendere parte a un procedimento in cui abbiano un conflitto di interessi, qualora vi abbiano precedentemente preso parte come rappresentanti di una delle parti o se sono intervenuti nell'adozione della decisione oggetto del ricorso.

Se sussistono motivi che inducano un membro della commissione di ricorso a ritenere che un altro membro non debba partecipare al procedimento di ricorso, questi ne informa di conseguenza la commissione di ricorso. Occorre aggiungere, al riguardo, che ogni parte del procedimento di ricorso

può ricusare un membro della commissione per sospetta parzialità o qualora sussistano i motivi espressamente indicati al riguardo dal regolamento istitutivo¹⁷⁰.

La ricusazione non può fondarsi sulla cittadinanza dei membri e non può essere ammessa quando una delle parti del procedimento di ricorso, pur essendo a conoscenza dell'esistenza di un motivo di ricusazione, abbia ciò nonostante compiuto atti procedurali diversi dall'opposizione alla composizione della commissione di ricorso.

La commissione di ricorso decide, senza la partecipazione del membro interessato, quali provvedimenti debbano essere adottati nel caso in cui un membro abbia interesse in una determinata controversia.

Ai fini della decisione, il membro interessato è sostituito nella commissione di ricorso dal suo supplente e qualora anche quest'ultimo si trovi in una situazione analoga, il presidente dell'Autorità designa un sostituto fra i supplenti disponibili.

Va infine ricordato che un adeguato sostegno operativo e amministrativo alla commissione di ricorso giunge dalle autorità europee di vigilanza, tramite il comitato congiunto.

7. Mezzi di ricorso

Le decisioni adottate dalle autorità di vigilanza nelle materie di loro competenza possono essere impugnate dalle persone fisiche o giuridiche cui sono rivolte, incluse le autorità competenti a livello nazionale, o da una persona diversa dal destinatario del provvedimento qualora la decisione riguardi detta persona direttamente e individualmente.

I soggetti legittimati possono presentare il ricorso per iscritto, unitamente a una memoria che ne espone i motivi, entro due mesi dalla data della notifica della decisione nei loro confronti o, in assenza di notifica, dal giorno in cui l'Autorità ha pubblicato la sua decisione.

La decisione della commissione in merito al ricorso giunge entro due mesi dalla sua presentazione, la quale non ha effetto sospensivo. L'esecuzione della decisione impugnata può, tuttavia, essere sospesa dalla commissione qualora essa ritenga che sussistano circostanze che lo richiedono.

Se il ricorso è ammissibile, la commissione ne esamina il merito e invita le parti del procedimento di ricorso a presentare, entro un termine determinato, le osservazioni sulle proprie notificazioni o sulle comunicazioni provenienti dalle altre parti. È ammessa la presentazione di osservazioni orali ad opera delle parti del procedimento di ricorso.

¹⁷⁰ Art. 59, paragrafi 1-2 del regolamento istitutivo.

La commissione di ricorso può confermare la decisione presa dall'organo competente dell'Autorità o rinviare il caso a tale organo, il quale è vincolato dalla decisione della commissione di ricorso e adotta una decisione modificata sul caso in questione.

Le decisioni adottate dalla commissione di ricorso sono motivate e pubblicate dall'Autorità.

Il legislatore ha previsto che le decisioni della commissione di ricorso e, nei casi in cui non vi è la possibilità di ricorso dinanzi alla commissione di ricorso, anche le decisioni dell'Autorità, possano essere impugnate dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, attraverso la proposizione di un ricorso d'annullamento a norma dell'articolo 263 TFUE¹⁷¹. Il predetto ricorso può essere presentato dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione, come pure da qualsiasi persona fisica o giuridica.

Quando l'Autorità ha l'obbligo di intervenire e omette di adottare una decisione, può essere presentato dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea un ricorso in carenza a norma dell'articolo 265 TFUE¹⁷² con lo scopo di far constatare l'illegittimità delle omissioni addebitabili alle istituzioni.

¹⁷¹ “La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione. La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti. I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza”.

¹⁷² “Qualora, in violazione dei trattati, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione o la Banca centrale europea si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione possono adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per far constatare tale violazione. Il presente articolo si applica, alle stesse condizioni, agli organi e organismi dell'Unione che si astengano dal pronunciarsi. Il ricorso è ricevibile soltanto quando l'istituzione, l'organo o l'organismo in causa siano stati preventivamente richiesti di agire. Se, allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non hanno preso posizione, il ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi. Ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte alle condizioni

L'Autorità è tenuta a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

8. Bilancio delle Autorità

Per garantirne la completa autonomia e indipendenza, le autorità sono state dotate dal legislatore di un bilancio autonomo, con entrate provenienti principalmente da contributi obbligatori delle autorità nazionali di vigilanza e dal bilancio generale dell'Unione europea.

Le entrate delle autorità sono costituite, in particolare, da una combinazione di contributi obbligatori delle autorità pubbliche nazionali competenti per la vigilanza degli istituti finanziari, che sono erogati in conformità a una formula basata sulla ponderazione dei voti di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie¹⁷³, da una sovvenzione dell'Unione iscritta nel bilancio generale dell'Unione europea e dalle eventuali commissioni pagate alle autorità nei casi previsti dai pertinenti strumenti del diritto dell'Unione.

Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 62 dei regolamenti istitutivi, le entrate e le spese delle autorità devono essere in pareggio. Le spese che esse devono affrontare comprendono almeno le spese di personale, retributive, amministrative, di infrastruttura, di formazione professionale e operative. Le previsioni di tutte le entrate e di tutte le spese dell'Autorità sono predisposte per ciascun esercizio finanziario, che coincide con l'anno civile, e sono iscritte nel bilancio dell'Autorità.

Il legislatore europeo ha individuato i passaggi chiave ai fini dell'elaborazione del bilancio. Entro il 15 febbraio di ogni anno, il direttore esecutivo redige un progetto di stato di previsione delle entrate e delle spese per l'esercizio successivo e lo trasmette al consiglio di amministrazione e al consiglio delle autorità di vigilanza, unitamente alla tabella dell'organico.

Tutti gli anni, il consiglio delle autorità di vigilanza elabora, sulla base del progetto redatto dal direttore esecutivo e approvato dal consiglio di amministrazione, lo stato di previsione delle entrate e delle spese dell'Autorità per l'esercizio successivo.

Questo stato di previsione, che include un progetto di tabella dell'organico, è trasmesso dal consiglio delle autorità di vigilanza alla Commissione entro il 31 marzo. Prima dell'adozione dello

stabilite dai commi precedenti per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omissis di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere".

¹⁷³ Ai fini dell'art. 62 dei regolamenti istitutivi delle autorità di vigilanza, l'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie continua ad applicarsi oltre la scadenza del 31 ottobre 2014 ivi stabilita.

stato di previsione, il progetto preparato dal direttore esecutivo è approvato dal consiglio di amministrazione.

Lo stato di previsione viene poi trasmesso dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio unitamente al progetto di bilancio dell'Unione europea. Sulla base dello stato di previsione, la Commissione inserisce nel progetto di bilancio dell'Unione europea le previsioni che ritiene necessarie relativamente all'organico e all'importo della sovvenzione a carico del bilancio generale dell'Unione europea. Parlamento e Consiglio adottano infine la tabella dell'organico di ciascuna autorità e autorizzano gli stanziamenti a titolo della sovvenzione destinata all'Autorità.

Il bilancio dell'Autorità è adottato dal consiglio delle autorità di vigilanza e diventa definitivo dopo l'adozione definitiva del bilancio generale dell'Unione europea. Qualora occorra, si procede agli opportuni adeguamenti.

Il consiglio di amministrazione notifica senza indugio a Parlamento e Consiglio la propria volontà di attuare un progetto che può avere implicazioni finanziarie significative per il finanziamento del suo bilancio, in particolare per quanto riguarda i progetti in campo immobiliare, quali la locazione o l'acquisto di edifici. Questi informano la Commissione, e qualora uno dei due organi di controllo della procedura di bilancio intenda emanare un parere, informa l'Autorità della sua intenzione, entro due settimane dal ricevimento delle informazioni sul progetto. In assenza di risposta, l'Autorità può procedere con l'operazione prevista.

Il direttore esecutivo esercita le funzioni di ordinatore e dà esecuzione al bilancio dell'Autorità.

Entro l'1 marzo successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario, il contabile dell'Autorità trasmette i conti provvisori, accompagnati dalla relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio dell'esercizio, al contabile della Commissione e alla Corte dei conti, trasmettendo la relazione sulla gestione finanziaria e di bilancio anche ai membri del consiglio delle autorità di vigilanza, al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 31 marzo dell'esercizio successivo.

Dopo aver ricevuto le osservazioni della Corte dei conti sui conti provvisori dell'Autorità, il direttore esecutivo stabilisce i conti definitivi dell'Autorità sotto la propria responsabilità e li trasmette, ai fini dell'acquisizione del parere, al consiglio di amministrazione, il quale emana un parere con riferimento ai predetti conti.

Entro l'1 luglio successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario, il direttore esecutivo trasmette i conti definitivi, accompagnati dal parere del consiglio di amministrazione, ai membri del consiglio delle autorità di vigilanza, al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti, prima di procedere alla loro pubblicazione.

Entro il 30 settembre il direttore esecutivo invia alla Corte dei conti una risposta alle osservazioni di quest'ultima, con copia al consiglio di amministrazione e alla Commissione, e, successivamente,

presenta al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, ogni informazione necessaria per la corretta applicazione della procedura di discarico per l'esercizio finanziario in questione.

Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, dà discarico, entro il 15 maggio del secondo anno successivo a quello di riferimento, all'Autorità sull'esecuzione del bilancio, che comprende le entrate provenienti dal bilancio generale dell'Unione europea e delle competenti autorità, dell'esercizio finanziario in corso.

9. Il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB)

L'*European systemic risk board* (ESRB)¹⁷⁴ fa parte, come le autorità europee di vigilanza, dell'*European system of financial supervision* ed è stato introdotto dal legislatore europeo con l'obiettivo di monitorare e di valutare in tempi normali il rischio sistemico al fine di limitare l'esposizione del sistema finanziario europeo al rischio di fallimento delle componenti sistemiche e di aumentare la sua capacità di resistere agli shock.

L'ESRB deve pertanto contribuire ad assicurare stabilità finanziaria e a mitigare le ripercussioni negative sul mercato interno e l'economia reale, agevolando in questo modo il corretto funzionamento del mercato interno e controllando che il settore finanziario concorra in maniera duratura alla crescita economica. A tal fine l'ESRB impiega tutte le informazioni rilevanti fornitegli dalle istituzioni dell'Unione.

Fino all'introduzione dell'ESRB e delle autorità europee di vigilanza, l'Europa ha prestato troppo poca importanza alla vigilanza macroprudenziale e alle interconnessioni tra gli sviluppi del contesto macroeconomico in generale e del sistema finanziario. La responsabilità dell'analisi macroprudenziale è stata frammentata ed esercitata da diverse autorità a differenti livelli senza alcun meccanismo volto a garantire né che i rischi macroprudenziali fossero adeguatamente individuati e che le segnalazioni e le raccomandazioni fossero emesse e formulate in maniera chiara, né che venisse dato loro un seguito attraverso l'adozione di misure *ad hoc*.

In aggiunta alle predette considerazioni sulle ragioni che hanno spinto l'Unione ad istituire l'ESRB, va osservato, in considerazione dell'integrazione dei mercati finanziari internazionali e del rischio di contagio delle crisi, come il regolamento ESRB assegni al Comitato anche un importante ruolo da svolgere a livello globale per conto dell'Unione. È stato infatti previsto che l'ESRB ricorra all'esperienza di un comitato scientifico ad alto livello e si assuma tutte le responsabilità, a livello globale, necessarie per assicurare che la voce dell'Unione si faccia sentire in questioni relative alla

¹⁷⁴ Regolamento 1092/2010.

stabilità finanziaria, in stretta cooperazione con il Fondo monetario internazionale (FMI) e con il Consiglio per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*, FSB), che sono tenuti a fornire preallarmi in merito ai rischi macro-prudenziali a livello globale, nonché con i partner del G20.

9.1. Compiti dell'ESRB

Ai fini del raggiungimento dei suindicati obiettivi, il legislatore europeo ha assegnato al Comitato una serie di competenze ben definite¹⁷⁵. L'ESRB si occupa di:

- definire e raccogliere, nonché analizzare, tutte le informazioni rilevanti e necessarie per conseguire gli obiettivi prefissati dal regolamento istitutivo;
- identificare e classificare i rischi sistemici in base ad un ordine di priorità;
- emettere segnalazioni qualora i rischi sistemici siano considerati significativi e, ove opportuno, rendere pubbliche tali segnalazioni;
- emettere raccomandazioni per l'adozione di misure correttive in risposta ai rischi identificati e, ove opportuno, rendere pubbliche tali raccomandazioni;
- quando ritiene che possa verificarsi una situazione d'emergenza¹⁷⁶, emettere una segnalazione confidenziale destinata al Consiglio e fornire a quest'ultimo un'analisi della situazione, al fine di consentirgli di valutare la necessità di adottare una decisione – destinata alle autorità europee di vigilanza – che dichiari l'esistenza di una situazione di emergenza;
- sorvegliare che sia dato il dovuto seguito a segnalazioni e raccomandazioni;
- collaborare strettamente con tutte le altre parti dell'ESFS e, ove opportuno, fornire alle autorità europee di vigilanza le informazioni sui rischi sistemici necessarie per lo svolgimento dei loro compiti;
- sviluppare, in collaborazione con le autorità europee di vigilanza, un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi¹⁷⁷ al fine di individuare e misurare il rischio sistemico;
- partecipare, ove opportuno, al comitato congiunto;
- coordinare le sue azioni con quelle delle organizzazioni finanziarie internazionali, in particolare con l'FMI e con il FSB, nonché con gli organismi competenti dei paesi terzi in merito alle questioni di vigilanza macroprudenziale;

¹⁷⁵ Art. 3 del regolamento ESRB.

¹⁷⁶ Ai sensi dell'articolo 18 del regolamento (UE) n. 1093/2010, del regolamento (UE) n. 1094/2010 e del regolamento (UE) n. 1095/2010.

¹⁷⁷ Il c.d. «quadro operativo dei rischi».

- svolgere altri compiti connessi come specificato nella legislazione dell'Unione.

a) Raccolta e scambio di informazioni

L'ESRB fornisce alle autorità europee di vigilanza le informazioni sui rischi necessarie per lo svolgimento dei loro compiti e, in ragione del rapporto di collaborazione intrattenuto con le predette autorità, con il Sistema europeo di banche centrali (SEBC), con la Commissione, con le autorità nazionali di vigilanza e le autorità statistiche nazionali, riceve – in conformità con la legislazione dell'Unione – tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti.

L'ESRB può chiedere informazioni alle autorità europee di vigilanza, di regola in forma sommaria o aggregata tale per cui non si possano individuare i singoli istituti finanziari cui le informazioni afferiscono. Prima di richiedere le informazioni, l'ESRB si avvale delle statistiche esistenti prodotte, divulgate ed elaborate dal sistema statistico europeo e dal SEBC.

Nel caso in cui le informazioni richieste non siano disponibili o non siano messe a disposizione a tempo debito, l'ESRB può chiederle nuovamente al SEBC, alle autorità nazionali di vigilanza o alle autorità statistiche nazionali. Qualora tali informazioni rimangano non disponibili, il comitato può richiederle allo Stato membro interessato, fatte salve le prerogative conferite rispettivamente al Consiglio, alla Commissione (Eurostat), alla BCE, all'Eurosistema e al SEBC in materia di statistiche e di rilevazione dei dati.

Se l'ESRB chiede informazioni che non sono in forma sommaria o aggregata, la richiesta motivata indica perché i dati sui rispettivi singoli istituti finanziari siano ritenuti di importanza sistemica e necessari, alla luce della congiuntura di mercato. Prima di ciascuna richiesta di informazioni che non siano in forma sommaria o aggregata, il comitato procede a debite consultazioni con la competente autorità europea di vigilanza affinché sia accertato che la richiesta è giustificata e adeguata. Se l'autorità europea di vigilanza competente non reputa la richiesta giustificata né adeguata, la rinvia prontamente all'ESRB chiedendo ulteriori giustificazioni. Una volta che quest'ultimo ha inviato le ulteriori giustificazioni necessarie, i destinatari della richiesta trasmettono le informazioni in questione al comitato, purché essi abbiano accesso legale a tali informazioni.

b) Segnalazioni e raccomandazioni

In caso di individuazione di rischi significativi per il conseguimento degli obiettivi perseguiti, l'ESRB può provvedere all'effettuazione di segnalazioni e, ove opportuno, alla formulazione di raccomandazioni per l'adozione di misure correttive, comprese, ove opportuno, iniziative legislative.

Le segnalazioni e le raccomandazioni emesse e formulate dall'ESRB per annunciare la presenza di rischi sistemici rilevanti e adottare misure correttive in risposta ai predetti rischi possono essere sia di natura generale che specifica e sono indirizzate, in particolare, all'intera Unione o a uno o più Stati membri, oppure a una o più autorità europee di vigilanza o a una o più autorità nazionali di vigilanza.

In caso d'invio di segnalazioni o raccomandazioni a una o più autorità nazionali di vigilanza, lo Stato membro interessato o gli Stati membri interessati ne sono tenuti al corrente. Le raccomandazioni contengono un termine specifico per l'adozione dei provvedimenti richiesti e possono essere altresì indirizzate alla Commissione in merito alla normativa pertinente dell'Unione. Le segnalazioni e le raccomandazioni sono trasmesse contemporaneamente ai precitati destinatari, al Consiglio e alla Commissione – nel rispetto di stringenti norme di riservatezza – e, quando sono indirizzate a una o più autorità nazionali di vigilanza, vengono notificate anche alle autorità europee di vigilanza.

Al fine di accrescere la consapevolezza dei rischi all'interno dell'economia dell'Unione e di classificare tali rischi in ordine di priorità, l'ESRB ha predisposto, in stretta collaborazione con le altre parti del ESFS, un sistema basato su un codice cromatico corrispondente a situazioni con diversi livelli di rischio: in tal modo, una volta definiti i criteri di classificazione, le segnalazioni e raccomandazioni del comitato indicano, in modo puntuale e ove opportuno, quale sia la categoria di rischio.

c) Seguito dato alle raccomandazioni dell'ESRB

Qualora una raccomandazione con cui siano state adottate misure correttive in risposta al rischio sistemico sia indirizzata alla Commissione, a uno o più Stati membri, a una o più autorità europee di vigilanza o a una o più autorità nazionali di vigilanza, i destinatari comunicano all'ESRB e al Consiglio i provvedimenti adottati per dar seguito alla raccomandazione e forniscono adeguate giustificazioni in caso di inazione. Ove opportuno, il comitato, in base a rigorose norme di riservatezza, informa senza indugio le autorità europee di vigilanza delle risposte ricevute.

Qualora sia del parere che le sue raccomandazioni non sono state seguite o che i destinatari non hanno fornito adeguate spiegazioni circa la loro inazione, l'ESRB, in base a rigorose norme di riservatezza, ne informa i destinatari, il Consiglio e, ove opportuno, l'autorità europea di vigilanza interessata. In tal caso il Parlamento europeo può invitare il presidente dell'ESRB a presentare tale decisione e i destinatari possono chiedere di partecipare a uno scambio di opinioni.

d) Segnalazioni e raccomandazioni pubbliche

Il consiglio generale, dopo aver informato il Consiglio con sufficiente anticipo al fine di consentirgli di reagire, decide di volta in volta se rendere pubblica una segnalazione o una raccomandazione. In deroga alla regola generalmente applicabile per effetto di quanto stabilito dal regolamento ESRB, si applica, con riferimento alle predette decisioni adottate dal consiglio generale, il quorum deliberativo di due terzi.

Laddove decida di rendere pubblica una segnalazione o una raccomandazione, il consiglio generale ne informa in anticipo i destinatari, i quali hanno il diritto di rendere pubbliche le loro opinioni e motivazioni in risposta ad esse.

Qualora il consiglio generale decida di non rendere pubblica una segnalazione o una raccomandazione, i destinatari e, ove opportuno, il Consiglio e le autorità europee di vigilanza prendono tutte le misure necessarie a preservarne il carattere di riservatezza.

9.2. Struttura

L'ESRB è diretto da un presidente ed è composto da un consiglio generale, un comitato direttivo, un segretariato, un comitato scientifico consultivo e un comitato tecnico consultivo¹⁷⁸.

Il consiglio generale adotta il regolamento interno dell'ESRB, nonché le decisioni necessarie a garantire l'assolvimento dei compiti affidati a quest'ultimo dal regolamento istitutivo.

Il comitato direttivo assiste l'ESRB nel processo decisionale preparando le riunioni del consiglio generale, esaminando i documenti da discutere e sorvegliando l'andamento dei lavori in corso in seno all'ESRB.

Il segretariato è responsabile della gestione corrente del comitato e, sotto la direzione del presidente e del comitato direttivo, gli fornisce assistenza analitica, statistica, amministrativa e logistica di elevata qualità¹⁷⁹. Esso ricorre altresì alla consulenza tecnica delle autorità europee di vigilanza, delle banche centrali nazionali e delle autorità nazionali di vigilanza.

Il comitato scientifico consultivo e il comitato tecnico consultivo forniscono consulenza e assistenza all'ESRB su questioni rilevanti per l'attività di quest'ultimo.

¹⁷⁸ Art. 4 del regolamento ESRB.

¹⁷⁹ In conformità del regolamento (UE) n. 1096/2010 del Consiglio

a) Presidenza e vicepresidenza

L'ESRB è presieduto dal presidente della BCE per un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento istitutivo. Per i mandati successivi, il presidente del comitato verrà designato secondo le modalità determinate in base al riesame di cui all'articolo 20, comma 2, del regolamento ESRB.

Il legislatore europeo ha previsto la presenza di due vicepresidenti. Il primo vicepresidente è eletto da e tra i membri del consiglio generale della BCE per un mandato di cinque anni, tenendo conto della necessità di una rappresentanza equilibrata degli Stati membri in generale e differenziando tra quelli aderenti alla moneta unica e quelli non appartenenti all'Eurozona; il suo mandato è rinnovabile una volta. Il secondo vicepresidente è il presidente del comitato congiunto¹⁸⁰.

Il presidente e i vicepresidenti sono incaricati di illustrare al Parlamento europeo, durante un'audizione pubblica, come intendono assolvere ai propri compiti ai sensi del regolamento istitutivo. In aggiunta al predetto compito, il presidente guida le riunioni del consiglio generale e del comitato direttivo.

Qualora il presidente non possa partecipare ad una riunione, i vicepresidenti, in ordine gerarchico, assicurano la presidenza delle riunioni del consiglio generale e del comitato direttivo.

Qualora il mandato del membro del consiglio generale della BCE eletto primo vicepresidente termini prima della fine dei cinque anni o se, per qualsiasi motivo, il primo vicepresidente non è più in grado di assolvere ai suoi compiti, si procede all'elezione di un nuovo primo vicepresidente nel rispetto della precitata procedura. Il presidente, infine, svolge funzioni di rappresentanza all'esterno dell'ESRB¹⁸¹.

b) Consiglio generale

In relazione alla *membership* del Consiglio generale, occorre distinguere tra membri dotati di diritto di voto e quelli che ne sono privi.

Sono riconducibili alla prima categoria il presidente e il vicepresidente della BCE, i governatori delle banche centrali nazionali, un membro della Commissione, i presidenti delle tre autorità europee di vigilanza, il presidente e i due vicepresidenti del comitato scientifico consultivo e il presidente del comitato tecnico consultivo.

¹⁸⁰ Designato conformemente all'articolo 55, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1093/2010, del regolamento (UE) n. 1094/2010 e del regolamento (UE) n. 1095/2010.

¹⁸¹ Art. 5 del regolamento ESRB.

Fanno parte del Consiglio generale, ma senza potere esercitare il diritto di voto, un rappresentante di alto livello delle competenti autorità nazionali di vigilanza per Stato membro e il presidente del comitato economico e finanziario.

Per quanto riguarda la rappresentanza delle autorità nazionali di vigilanza, occorre ricordare come i rispettivi rappresentanti di alto livello partecipino a turno a seconda della questione discussa, a meno che le autorità nazionali di vigilanza di un particolare Stato membro non abbiano concordato un rappresentante comune¹⁸².

Nel prendere parte alle attività del consiglio generale e del comitato direttivo o nello svolgere qualsiasi altra attività connessa all'ESRB, i suoi membri eseguono i loro compiti in tutta imparzialità e soltanto nell'interesse dell'Unione in generale, senza chiedere né accettare istruzioni da Stati membri, istituzioni dell'Unione o altri soggetti pubblici o privati, i quali non devono esercitare alcun tipo di influenza nei loro confronti¹⁸³.

Il legislatore europeo ha inoltre contemplato, tra gli oneri gravanti sui membri del consiglio generale e sul personale che lavora, o ha lavorato, per o con l'ESRB¹⁸⁴, il divieto di svolgere funzioni nel settore finanziario e di rivelare informazioni coperte dal segreto d'ufficio anche dopo la cessazione delle loro funzioni, nonché il dovere di usare le informazioni ricevute esclusivamente nel corso dell'esercizio delle loro funzioni e durante lo svolgimento dei rispettivi compiti, senza che queste vengano divulgate ad alcuna persona o autorità, se non in forma sommaria o aggregata, cosicché non si possano individuare i singoli istituti finanziari.

L'ESRB concorda e mette in atto, insieme alle autorità europee di vigilanza, le procedure specifiche sulla riservatezza al fine di proteggere le informazioni relative ai singoli istituti finanziari o le informazioni che permetterebbero di individuarli¹⁸⁵.

Passando all'esame delle modalità di svolgimento delle riunioni del consiglio generale, giova ricordare come questo si riunisce in seduta plenaria almeno quattro volte l'anno su convocazione del presidente dell'ESRB, il quale può anche convocare sedute straordinarie di sua iniziativa o su richiesta di almeno un terzo dei membri del consiglio generale aventi diritto di voto.

Alle sedute ogni membro presenza personalmente e non può conferire delega ad altri per farsi rappresentare, ma, a parziale deroga della predetta regola, è previsto che un membro che non possa

¹⁸² Art. 6 del regolamento ESRB.

¹⁸³ Art. 7 del regolamento ESRB.

¹⁸⁴ Compreso il pertinente personale delle banche centrali, del comitato tecnico consultivo, del comitato scientifico consultivo, delle autorità europee di vigilanza e delle competenti autorità nazionali di vigilanza degli Stati membri.

¹⁸⁵ Art. 8 del regolamento ESRB.

partecipare alle sedute per un periodo di almeno tre mesi ha facoltà nominare un supplente. Detto membro può altresì essere sostituito da una persona designata formalmente in conformità con le norme vigenti in seno al consiglio generale in materia di sostituzione temporanea dei rappresentanti. Ove opportuno, possono essere invitati ad assistere alle riunioni del consiglio generale i rappresentanti di alto livello di organizzazioni finanziarie internazionali che svolgono attività direttamente collegate ai compiti dell'ESRB, nonché i rappresentanti di alto livello delle pertinenti autorità dei paesi terzi, limitatamente a questioni di particolare rilevanza per tali paesi.

Possono essere adottate modalità che precisano la natura, l'ambito di applicazione e gli aspetti procedurali della partecipazione dei paesi terzi ai lavori dell'ESRB, la quale può riguardare soltanto questioni rilevanti per tali paesi, escluso qualsiasi caso in cui possa essere discussa la situazione dei singoli istituti finanziari o degli Stati membri¹⁸⁶.

Ogni membro del consiglio generale avente diritto di voto può esprimere un solo voto. Eccezion fatta per la procedura di voto prevista per decidere se rendere pubblica una segnalazione o una raccomandazione¹⁸⁷, il consiglio generale decide di regola a maggioranza semplice dei membri presenti aventi diritto di voto; a parità di voti, prevale il voto del presidente.

Affinché il voto in seno al consiglio generale sia valido è necessario raggiungere un quorum deliberativo pari ai due terzi dei membri aventi diritto di voto. Qualora il quorum non sia raggiunto, il presidente dell'ESRB ha facoltà di convocare una riunione straordinaria nella quale possono essere adottate decisioni con un quorum pari a un terzo. È il regolamento interno a stabilire gli opportuni tempi di notifica per la convocazione di una riunione straordinaria¹⁸⁸.

c) Comitato direttivo, comitato scientifico consultivo e comitato tecnico consultivo

Il comitato direttivo è composto dal presidente e dal primo vicepresidente dell'ESRB, dal vicepresidente della BCE e da altri quattro membri del consiglio generale che sono altresì membri del consiglio generale della BCE, tenendo conto della necessità di garantire una rappresentanza equilibrata tra gli Stati membri in generale e tra quelli la cui moneta è l'euro e i paesi rimasti fuori dall'Eurozona. Questi sono eletti per un periodo di tre anni e sono scelti tra i membri del consiglio generale che sono anche membri del consiglio generale della BCE. Tra i membri del comitato direttivo rientrano poi un membro della Commissione, i tre presidenti delle autorità europee di

¹⁸⁶ Art. 9 del regolamento ESRB.

¹⁸⁷ Art. 18, paragrafo 1, regolamento ESRB.

¹⁸⁸ Art. 10 del regolamento ESRB.

vigilanza, il presidente del comitato economico e finanziario, il presidente del comitato scientifico consultivo, e quello del comitato tecnico consultivo.

Qualora il seggio di un membro eletto del comitato direttivo sia vacante, il consiglio generale procede all'elezione di un nuovo rappresentante.

Il presidente dell'ESRB convoca le sedute del comitato direttivo almeno ogni tre mesi, prima di ciascuna seduta del consiglio generale, ed è investito anche della facoltà di convocare riunioni *ad hoc*¹⁸⁹.

Passando all'esame dei compiti assegnati al comitato scientifico consultivo, dal regolamento ESRB emerge come esso sia incaricato di fornire opinioni e assistenza all'ESRB su questioni rilevanti per l'attività di quest'ultimo, su richiesta del presidente. Il comitato scientifico consultivo è dotato di tutti i mezzi necessari per eseguire con successo i propri compiti e, ove opportuno, organizza tempestivamente consultazioni con le parti interessate, quali gli operatori di mercato, le associazioni di consumatori e gli esperti accademici, in modo aperto e trasparente, tenendo in considerazione le esigenze di riservatezza. Sostegno ai lavori del comitato scientifico consultivo giunge anche dal segretariato dell'ESRB, che partecipa alle riunioni del comitato in persona del suo capo.

Il comitato scientifico consultivo è composto dal presidente del comitato tecnico consultivo e da quindici esperti che rappresentano un ampio ventaglio di competenze e di esperienze, proposti dal comitato direttivo e approvati dal consiglio generale per un mandato rinnovabile di quattro anni. I candidati non sono membri delle autorità europee di vigilanza e sono selezionati in base alla loro competenza generale e in funzione dei rispettivi percorsi professionali nel mondo accademico o in altri settori, in particolare nelle piccole e medie imprese o nelle organizzazioni sindacali, o in quanto fornitori o consumatori di servizi finanziari.

Il presidente e i due vicepresidenti del comitato scientifico consultivo sono nominati dal consiglio generale, su proposta del presidente dell'ESRB, tra soggetti dotati di un alto livello di pertinenti competenze e conoscenze, in virtù ad esempio di esperienze in ambito accademico nei settori bancario, dei mercati e valori mobiliari e delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali. La presidenza del comitato scientifico consultivo ruota fra queste tre persone¹⁹⁰.

Il comitato tecnico consultivo condivide la funzione consultiva assegnata dal regolamento ESRB al comitato scientifico consultivo. Tra i membri del comitato in esame rientrano un rappresentante di ogni banca centrale nazionale e un rappresentante della BCE, un rappresentante di alto livello delle competenti autorità nazionali di vigilanza per Stato membro, un rappresentante per ciascuna autorità

¹⁸⁹ Art. 11 del regolamento ESRB.

¹⁹⁰ Art. 12 del regolamento ESRB

europea di vigilanza, due rappresentanti della Commissione, un rappresentante del comitato economico e finanziario e un rappresentante del comitato scientifico consultivo.

Le autorità di vigilanza di ogni Stato membro scelgono un rappresentante presso il comitato tecnico consultivo. Per quanto riguarda la rappresentanza delle autorità nazionali di vigilanza, i rispettivi rappresentanti partecipano a turno in funzione delle questioni discusse, a meno che le autorità nazionali di vigilanza di un particolare Stato membro non abbiano concordato un rappresentante comune. Il presidente del comitato tecnico consultivo è nominato dal consiglio generale su proposta del presidente dell'ESRB.

CAPITOLO IV

LA CRISI DEL DEBITO PUBBLICO E IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ (MES)

1. La crisi del debito sovrano

La crisi finanziaria ed economica iniziata negli Stati Uniti nel 2007 e diffusasi, in seguito, nei mercati di tutto il mondo, ha posto in primo piano il ruolo dei meccanismi di governo delle finanze pubbliche in Europa.

In tutto il mondo occidentale, all'esplosione delle bolle immobiliari ha fatto seguito il crollo del sistema bancario e l'accollo, da parte dei bilanci statali, di gran parte dei debiti privati gravanti sugli istituti di credito. Una scelta finalizzata a scongiurare i fallimenti a catena della quasi totalità degli operatori finanziari e la caduta definitiva di un regime economico – quello del “finanzcapitalismo” – ormai del tutto dipendente dai mercati finanziari e affermatosi silenziosamente negli ultimi anni in luogo del capitalismo tradizionale, con la conseguente elevazione a principio base del sistema dell'assioma in virtù del quale il denaro viene prodotto a mezzo del denaro¹⁹¹.

¹⁹¹ Cfr. L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011.

Il tentativo di salvare l'economia ha pregiudicato la stabilità dei conti pubblici di alcune delle tradizionali grandi potenze, determinando l'aumento del deficit di bilancio e del livello di indebitamento pubblico.

In particolare, nel panorama globale, il debito pubblico più elevato è oggi quello del Giappone, pari al 204% del PIL. Nel 2010 il debito pubblico americano ha raggiunto il 54% del PIL ed il 674% delle entrate fiscali, raggiungendo gli 11.000 miliardi di dollari; i prestiti annuali costituiscono il 248% delle entrate fiscali. Nel 2009 gli interessi sui buoni del Tesoro americani rappresentavano il 34% dell'onere del debito.

Se consideriamo l'insieme dei Paesi europei, nel 2010, il debito pubblico rappresenta l'80% del PIL. In particolare, quello della Gran Bretagna si avvicina al 100% del PIL, quello della Francia costituisce l'83% del PIL ed il 535% delle entrate fiscali. La situazione è ancora più grave per altri Paesi. Secondo le stime più recenti relative al 2011, la Grecia ha un debito pubblico che rappresenta il 140,2% , l'Irlanda il 97,4%, il Portogallo l'82,8%, la Spagna il 64,4% del PIL. In assenza di interventi strutturali, nel 2015 questi Paesi avrebbero nell'ordine un debito pubblico pari al 165%, al 125%, al 100%, ed all'85% del PIL. In Italia il debito pubblico ammonta al 115% del PIL.

Al fine di chiarire il quadro economico in cui versano le finanze di uno Stato, non assume rilevanza soltanto l'ammontare del debito pubblico e del saldo primario di bilancio, ma diventa importante valutare la percentuale di titoli del debito posseduti da soggetti stranieri. Gli Stati Uniti finanziano la metà del loro debito con capitali venuti dall'estero, di cui la metà dal Giappone e dalla Cina. Per quanto riguarda, invece, i Paesi europei maggiormente esposti, la percentuale di debito pubblico in mani straniere è stata stimata nel modo seguente: 58% per la Grecia, 54% per l'Irlanda, 66% per il Portogallo, 38,7% per la Spagna¹⁹².

Qualora la copertura del debito sia garantita in larga parte dal risparmio interno, vi sono maggiori possibilità che lo Stato riesca ad intervenire per ridurne il peso¹⁹³. Ma se i titoli obbligazionari sono detenuti, in prevalenza, da altri Stati, da soggetti stranieri o da investitori istituzionali¹⁹⁴, lo scenario muta. Infatti, se il finanziamento del debito è assicurato dal risparmio straniero, la fonte di garanzia è data dalle riserve in oro e in valute della Banca centrale. Con la conseguenza che più facilmente può ingenerarsi una crisi di fiducia da parte degli investitori, che fa rialzare i tassi di interesse, e

¹⁹² Cfr. *The Economist*, 15 gennaio 2011, p. 72.

¹⁹³ Cfr. J. Attali, *Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico*. 2010, tr. it., Roma.

¹⁹⁴ Fondi di investimento, fondi pensione, compagnie assicurative e altri operatori economici che effettuano considerevoli investimenti in maniera sistematica e cumulativa, disponendo di ingenti possibilità finanziarie proprie o affidategli dai risparmiatori. I predetti enti gestiscono capitali il cui totale ammontare è stato stimato in circa 74 trilioni di dollari, somma pari al PIL del mondo. Cfr. L. Gallino, *Op. cit.*, p. 79.

quindi aumentare gli oneri per il servizio del debito pubblico, o determina la fuga dei mercati dai titoli di quello Stato.

La situazione che si è venuta a creare negli Stati Uniti è parzialmente diversa dal resto del mondo, in quanto, alla luce degli accordi di Bretton Woods, il dollaro è la principale valuta degli scambi internazionali e assicura al mercato americano notevoli vantaggi che si traducono in termini di sostenibilità del debito¹⁹⁵. Attraverso il deficit commerciale degli Stati Uniti, i Paesi e le imprese straniere aumentano la quantità di dollari in loro possesso con cui gestire le innumerevoli transazioni denominate in dollari. All'estero esistono dollari in abbondanza per acquistare titoli di stato americani, e ciò renderà facile per gli Stati Uniti ottenere a tassi ragionevoli i prestiti necessari per finanziare il loro debito, fino al momento in cui non verranno rivisti i precitati accordi sul sistema monetario e finanziario internazionale e il dollaro non verrà sostituito da un'altra valuta nel ruolo di parametro per la definizione del tasso di cambio.

Non potendo godere dei vantaggi che hanno gli Stati Uniti, gli Stati membri dell'Unione Europea sono più esposti alle fluttuazioni ed alle dinamiche dei mercati finanziari. La crisi di competitività che caratterizza le economie di alcuni di loro e l'invecchiamento della popolazione ha ulteriormente aggravato la condizione di difficoltà in cui versano alcuni dei Paesi del vecchio continente. A ciò si aggiunga che l'eterogeneità delle condizioni economiche delle varie nazioni europee non è stata eliminata nemmeno dopo l'instaurazione dell'Unione economica e monetaria.

Mentre la Germania e pochi altri Paesi hanno speso un decennio nel ridurre gli squilibri fiscali e nel migliorare la competitività della loro economia attraverso le ristrutturazioni aziendali ed il contenimento del costo del lavoro, altri Stati, ed in particolare quelli che vanno sotto il nome di "Pigs" – Portogallo, Italia, Grecia e Spagna – hanno subito l'incremento del debito pubblico ed un declino della competitività che ha reso molto debole la loro crescita economica. La comune appartenenza all'area dell'euro, mantenendo relativamente bassi i tassi di interesse, ha favorito l'indebitamento privato e pubblico e ad aggravare la situazione c'è stato l'apprezzamento dell'euro sui mercati monetari mondiali nel 2008-2009, che, penalizzando le loro esportazioni, ne ha ulteriormente peggiorato la competitività. Da ciò deriva l'espressione che fa riferimento ad una "Europa a più velocità"¹⁹⁶.

Alcuni Paesi europei rischiano oggi l'insolvenza a causa delle dimensioni raggiunte dai rispettivi livelli di indebitamento. All'insostenibilità del debito pubblico va aggiunta anche la perdita di competitività delle loro economie, che non consente di correggere le passività del bilancio pubblico attraverso l'aumento delle entrate fiscali.

¹⁹⁵ Cfr. R. A. Posner, *La crisi della democrazia capitalista*, tr. it., EGEA edizioni, Milano, 2010, p. 369.

¹⁹⁶ Cfr. N. Roubini, S. Mihm, *La crisi non è finita*, tr. it., Feltrinelli, Milano, 2010.

Non sembra impossibile affermare come questi Stati siano privi dei tipici strumenti di difesa con cui contrastare la crisi del debito sovrano.

Dall'analisi dei precedenti storici, emerge una chiara tipizzazione delle tappe intermedie o dei possibili epiloghi ai quali può approdare la crisi del debito pubblico: più imposte, meno spese, più crescita, riduzione dei tassi di interesse, più inflazione, una guerra, un aiuto esterno o un fallimento¹⁹⁷.

L'inflazione è la strada attraverso la quale si riduce il valore del debito e si incrementano le entrate fiscali; un'inflazione annuale dal 3 al 5% per cinque anni permette di ridurre automaticamente il livello del debito pubblico di più di venti punti del Pil. La svalutazione, il ricorso a politiche protezionistiche o a forti stimoli fiscali costituiscono altri mezzi che possono determinare la crescita dell'economia.

La svalutazione, tuttavia, non può essere attuata dagli Stati dell'Eurozona, in quanto il Trattato di Maastricht – con l'istituzione dell'Unione economica e monetaria – ha sottratto la politica monetaria alle competenze degli Stati aderenti alla moneta unica, affidandola alla BCE, che ha il compito principale di assicurare la stabilità dei prezzi.

Le politiche protezionistiche, che creano barriere legali all'importazione di beni e servizi, per sostenere i soggetti dell'economia nazionale, sono impraticabili per l'esistenza del mercato unico. Quanto agli stimoli fiscali – cui gli USA hanno potuto fare ampio ricorso per fronteggiare la crisi, per cui il Presidente Obama ha annunciato nel 2009 un piano di *fiscal stimulus* di 825 miliardi di dollari in due anni, da aggiungersi ai 700 miliardi di aiuti per i salvataggi delle banche varati dall'Amministrazione Bush – i vincoli finanziari sulle politiche di bilancio derivanti dall'appartenenza all'Eurosistema rendono assai esiguo lo spazio di manovra¹⁹⁸.

Infine, l'incremento delle tasse e la riduzione delle spese risultano di difficile attuazione in quanto la pressione fiscale è già molto elevata in alcuni Paesi – tra cui l'Italia – e i sistemi politici e istituzionali di molti Stati membri non hanno saputo contrastare i veti opposti ai tagli di bilancio da parte di alcune categorie di cittadini che sarebbero risultati penalizzati dalle scelte di austerità dell'Esecutivo.

Un'ulteriore spunto di approfondimento deriva dall'osservazione che, anche se si riuscisse a percorrere – con tutte le complicazioni che una siffatta scelta comporterebbe – la strada dei tagli di spesa e dell'aumento delle entrate, rimarrebbe da individuare una soluzione per conferire

¹⁹⁷ Cfr. G. Pitruzzella, Op. cit., p...

¹⁹⁸ Cfr. F. Targetti, *Le vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria. Per una governance dell'economia globale*, in G. Amato (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Passigli, 2009.

competitività al sistema economico. Se il tasso di crescita diviene negativo - anche a causa di politiche fiscali eccessivamente rigorose - il rapporto debito/Pil peggiora e ciò nonostante il fatto che, attraverso tagli di spesa e/o nuove tasse, si riduce il deficit annuale. Ma, di fronte ad una crisi debitoria gli Stati più deboli non hanno la disponibilità delle risorse necessarie per stimolare l'economia.

Restano poi alcune soluzioni catastrofiche della crisi del debito sovrano, come la guerra o il fallimento dello Stato, ed infine il ricorso ad un salvataggio esterno che, grazie ad altri comportamenti adottati dallo Stato, potrebbe accoppiarsi alla riduzione dei tassi di interesse.

E proprio sull'ipotesi del soccorso dall'esterno è caduta la scelta delle istituzioni dell'Unione Europea nel contesto della grave crisi debitoria che ha colpito l'economia della Grecia, dell'Irlanda e del Portogallo.

La ragione per la quale l'Europa ha adottato una simile decisione va ricercata nel fatto che la crisi del debito sovrano di un Paese dell'Eurozona rischia di trasmettersi agli Stati fiscalmente più virtuosi. In ragione dell'integrazione economica che caratterizza il progetto dell'Unione Europea e alla luce della regia unica sottesa alla politica monetaria dei 17 Paesi aderenti alla moneta unica, sono elevati i rischi di "contagio" della crisi finanziaria.

Il rischio di insolvenza è in grado di causare una grave perdita di fiducia nei confronti dei Paesi dell'Euro, tale da fare esigere ai creditori la fissazione di rendimenti più elevati per prestiti che diventano più rischiosi. Se i mercati ritengono che uno Stato sarà lasciato fallire senza attivare meccanismi di solidarietà crescerà la paura e quindi l'incremento dei tassi ed anche le probabilità di una mancata sottoscrizione delle nuove emissioni di titoli.

In passato, l'acquisto dei titoli di uno Stato dell'Eurozona veniva considerato esente da rischi, in virtù dell'affidabilità dell'economia dei principali Paesi dell'UE. Ora che, in alcuni paesi, le possibilità di un default sono verosimili, si comincia a prendere in considerazione un ulteriore aspetto di questa drammatica vicenda: l'insolvenza di un membro dell'UE avrebbe conseguenze pesanti per quegli altri Paesi le cui banche hanno nei loro portafogli quote consistenti dei titoli dello Stato inadempiente. Le banche europee dell'Eurozona, soprattutto quelle tedesche, hanno acquistato i titoli dei Paesi più deboli, appartenenti comunque alla medesima area economica e monetaria, perché dotati di tassi di interesse più remunerativi.

Strettamente connessi sono anche le tensioni sui titoli di stato e l'andamento delle quotazioni di borsa delle banche, considerato che gli istituti di credito sono i soggetti più penalizzati dall'insolvenza e da una ristrutturazione del debito pubblico.

2. La crisi in Grecia

Dopo oltre un decennio di crescita costante, nell'autunno del 2009 la situazione economica della Grecia ha subito una brusca inversione di tendenza: il PIL è passato da un tasso d'incremento del 3% del 2008 ad un calo dell'1,2% nel 2009, con un debito pubblico superiore al 113%. Secondo gli analisti il deterioramento del quadro è stato cagionato non solo dagli effetti diretti della crisi economica internazionale, ma soprattutto da elementi di debolezza interna della Grecia¹⁹⁹.

Per molti anni le agenzie di rating hanno ritenuto, erroneamente, che il debito degli Stati aderenti alla moneta unica europea fosse protetto da una garanzia implicita. Questa presunzione ha condotto molti paesi a una sottovalutazione sistematica del rischio, spingendoli a fissare un tasso d'interesse inferiore rispetto a quello corretto, e la Grecia rappresenta forse l'esempio più emblematico di siffatto atteggiamento superficiale²⁰⁰.

In seguito alla vittoria del partito socialista *Pasok* alle elezioni del 4 ottobre, sono emerse differenze inattese tra le previsioni di bilancio del governo uscente e la realtà dei conti pubblici: il nuovo primo ministro Papandreu ha infatti comunicato all'Unione Europea, dopo soli 7 giorni dal voto, che il rapporto deficit/PIL ammontava ad oltre il 12%, ovvero il doppio del previsto 6,7%.

Il progressivo deterioramento delle finanze elleniche ha spinto le principali agenzie di rating a rivedere al ribasso le proprie valutazioni sull'affidabilità del Paese fino a giungere, nel dicembre 2009, al declassamento del rating a lungo termine del Paese da A- a BBB+ (il peggiore dell'intera area euro), con immediato effetto sui mercati: i titoli di Stato hanno registrato una netta caduta, spingendo verso il basso anche gli indici della borsa di Atene.

L'esecutivo greco si è dunque trovato con le spalle al muro, costretto ad annunciare un bilancio di rigore per il 2010 con l'unico obiettivo di evitare che trovasse applicazione il principio generale in virtù del quale le crisi scatenate da un eccessivo indebitamento dello Stato e dalla c.d. "socializzazione delle perdite del settore privato" vengono necessariamente seguite, dopo qualche anno, dal default delle finanze pubbliche o da un'elevata inflazione che altera il valore reale del debito nazionale²⁰¹.

199 Vd. il discorso pronunciato il 20 ottobre 2010 da Daniel K Tarullo, membro del Consiglio di amministrazione della *US Federal Reserve Board*, dinanzi alla sottocommissione per la politica monetaria internazionale e il commercio e alla sottocommissione per la politica monetaria interna presso la Camera dei Rappresentanti a Washington.

200 Cfr. Juliane von Reppert-Bismarck, *Why pigs can't fly*, in *www.newsweek.com*, 28 giugno 2008.

201 Cfr. Nouriel Roubini, *Teaching pigs to fly*, in *www.project-syndicate.org*, 15 febbraio 2010.

L'aumento vertiginoso delle tasse, una radicale quanto immediata riduzione delle indennità dei pubblici dipendenti, tagli alle pensioni e l'aumento delle imposte indirette sono state le prime misure adottate per arginare il deficit di bilancio.

Nel febbraio del 2010 l'Europa ha riconosciuto la pericolosità del rischio di contagio della crisi finanziaria ellenica agli istituti finanziari di altri Paesi europei: i bond spazzatura sono apparsi come il preludio ad una serie di fallimenti delle banche greche, detentrici di carta illiquida o addirittura senza valore, e tale prospettiva, visti i legami che intercorrono tra gli istituti bancari europei, è stata ritenuta in grado di innescare un effetto domino non privo di conseguenze altamente negative per le banche degli Stati membri meno virtuosi, fino al possibile default di questi ultimi.

Da questa constatazione alla decisione di intervenire finanziariamente a favore della Grecia, il passo per i paesi dell'Eurozona è stato, però, tutt'altro che immediato²⁰²: sono occorsi circa tre mesi di dibattito all'interno delle istituzioni comunitarie e nelle sedi intergovernative per bilanciare la volontà di evitare il fallimento della moneta unica con l'esigenza di non ingenerare il pericolo dell'insorgenza di un *moral hazard* di cui nessuno sentiva il bisogno, soprattutto dopo le misure derogatorie rispetto alla disciplina degli aiuti di Stato adottate nel 2008 per far fronte al crollo dei mercati finanziari.

Tra i nodi centrali che la diplomazia ha dovuto sciogliere, quello più complesso ha riguardato il ruolo che il Fondo Monetario Internazionale avrebbe dovuto rivestire nell'operazione di salvataggio. Politicamente, la possibilità che il FMI partecipasse all'intervento in Grecia assumeva i toni di un'umiliazione per l'UE, equivalendo all'ammissione dell'incapacità delle istituzioni comunitarie di occuparsi dei problemi di uno degli Stati membri. D'altra parte, le ragioni dell'iniziale scetticismo sulla scelta di attribuire un ruolo al FMI erano giustificate anche da ragioni di natura economico-istituzionale: gli esperti del Fondo, infatti, sono soliti offrire ai paesi in difficoltà suggerimenti sulle scelte da adottare in materia di politica fiscale e monetaria. Tra questi consigli, sono inclusi i tagli alla spesa pubblica e l'incremento della pressione fiscale, ma anche la variazione dei tassi di interesse e l'adozione di provvedimenti rivolti a stabilizzare la valuta nazionale: appare chiaro che, mentre le condizioni imposte dal Fondo per la politica fiscale potevano essere accolte dalla Grecia con costi sociali non indifferenti ma senza incorrere in alcun divieto, la politica monetaria degli Stati aderenti all'euro viene gestita dalla BCE nell'interesse di diciassette nazioni, con conseguenti difficoltà di adeguamento allo stato di bisogno di un singolo paese²⁰³.

202 Cfr. Sean O'Grady, *Cracks appear in Europe's response to Greek crisis*, in *The Independent*, 12 febbraio 2010.

203 Cfr. David Rennie, *A Greek bailout, and soon?*, in *www.economist.com*, 28 gennaio 2010.

La primavera del 2010 è stata infiammata dallo scontro tra due visioni opposte della politica, europea e non solo: al tradizionale interventismo nel mercato predicato dalla Francia, favorevole all'idea di un accordo tra i paesi aderenti all'Unione Monetaria in favore della Grecia, ha fatto da contrappeso la resistenza tedesca, nata dalla titubanza del Cancelliere Merkel a sfidare un'opinione pubblica restia ad accettare sacrifici per far fronte alla dissolutezza di alcuni governi europei.

Il 22 aprile il premier greco George Papandreou ha chiesto pubblicamente, per la prima volta, l'attivazione del piano di aiuti al quale l'UE e il FMI stavano lavorando da mesi, e al quale anche la Casa Bianca aveva dato il suo appoggio. Contestualmente, la *exit strategy* per la crisi del debito greco è diventata uno degli argomenti centrali del vertice del G-20, tenutosi a Washington presso il quartier generale del FMI²⁰⁴.

L'internazionalizzazione della crisi ellenica ha condotto i ministri delle Finanze dell'Eurogruppo a dare il via libera, il 2 maggio, al piano di sostegno: 110 miliardi di euro in tre anni, di cui 30 erogati dal FMI e 80 a carico dei partner della Grecia nell'area euro. Di questi, come già previsto, 30 miliardi sono stati stanziati dai paesi dell'Eurozona nel primo anno.

L'annuncio di questo pacchetto non ha alleviato le pressioni dei mercati finanziari, e le preoccupazioni degli investitori hanno iniziato a dirigersi con sempre maggiore insistenza ben oltre la Grecia. I dubbi circa la praticabilità del piano di consolidamento fiscale del paese ellenico, oltre all'incertezza relativa alla situazione finanziaria degli altri paesi vulnerabili dell'Eurozona, hanno causato l'insorgenza di un diffuso pessimismo.

Spinte insistenti hanno cominciato a essere percepite nei mercati del dollaro dislocati in Europa: i primi segnali dell'insufficienza del dollaro, unitamente ad un restringimento del tenore dei prestiti nel mercato interbancario dovuto all'insorgere, tra gli istituti finanziari, di dubbi sulla solvenza dei concorrenti, hanno riportato la memoria agli sviluppi della crisi finanziaria del biennio 2008-2009.

La reazione al repentino deterioramento del quadro economico è stata immediata: il 10 maggio 2010 l'Ecofin ha adottato un meccanismo di stabilizzazione da 750 miliardi di euro che ha rafforzato prepotentemente la portata delle misure annunciate la settimana precedente.

Il 7 giugno i ministri delle finanze europei hanno dato attuazione alla delibera di maggio, istituendo l'*European Financial Stability Facility* (EFSF) sottoforma di società a responsabilità limitata nella

204 Al meeting del G-20 è intervenuto anche il Ministro italiano dell'economia Giulio Tremonti, con un ormai celebre invito alla riflessione rivolto alla Germania: "Se la casa del vicino prende fuoco, anche se è una casa piccola e la colpa è sua, non ti conviene fare finta di niente; devi dargli l'estintore perché se no il fuoco arriva anche a casa tua e non ti puoi illudere di non rischiare se la tua casa è più bella e più grande". Vittorio Da Rold, *Atene chiede gli aiuti UE e FMI*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 aprile 2010.

giurisdizione dello Stato di Lussemburgo²⁰⁵. Il fondo è divenuto pienamente operativo a partire dal 4 agosto 2010, quando l'impegno finanziario dei paesi dell'Eurozona ha raggiunto il 90% della somma preventivata.

3. La reazione dell'Europa alla crisi greca

3.1. Un prestito da 110 miliardi di euro: a quali condizioni?

Il prestito da 110 miliardi di euro ha rappresentato il primo passo compiuto dai paesi europei per consentire alla Grecia di adempiere alle obbligazioni assunte nei confronti degli investitori, sebbene non abbia dissolto le nubi che avvolgono la sua futura permanenza nell'Eurozona.

Il prestito è stato affiancato da una *road map* finalizzata al salvataggio dell'economia, posta dalla BCE come *condicio sine qua non* del soccorso finanziario e della sopravvivenza medesima del paese, i cui dettagli sono stati concordati tra il governo greco e l'UE.

Al riguardo, merita osservare come la manovra varata dalla Grecia sia stata senza precedenti per ampiezza e obiettivi da raggiungere, riassumibili nella riduzione del debito pubblico al di sotto della soglia dell'80% del PIL entro il 2020.

L'accordo siglato ad Atene per un programma pluriennale di consolidamento di bilancio e di riforme strutturali, fra le autorità greche da una parte e la Commissione UE, la BCE e il FMI dall'altra, ha previsto tagli alla spesa pubblica da 30 miliardi di euro entro il 2012, e il rientro del deficit pubblico al 3% entro il 2014, con una riduzione di 11 punti percentuali in quattro anni. Il debito salirà al 140% del Pil e poi nel 2014 comincerà a scendere, con una drammatica contrazione del Pil greco che già nel 2010 è arrivata al 4,5%.

Nel settore pubblico, oltre alle riduzioni delle indennità dei dipendenti, sono state imposte dall'Europa il congelamento immediato di stipendi e pensioni e la riduzione della tredicesima e della quattordicesima mensilità sotto i 3.000 euro lordi mensili, nonché la loro abolizione sopra questa cifra. In ogni caso, per le due mensilità, è stato fissato un importo massimo di mille euro. È stato poi concordato un taglio dell'8% sui premi, che sono una quota importante delle retribuzioni

²⁰⁵ Per consultare l'atto costitutivo della società EFSF, cfr.

<http://www.etat.lu/memorial/memorial/2010/C/Pdf/c1189086.pdf#Page=2>.

elleniche e che avevano già subito una riduzione del 12% prima dell'accordo di maggio. I dipendenti pubblici, dunque, hanno assistito ad una diminuzione del proprio salario del 20%.

Tra le riforme introdotte dall'esecutivo occorre ricordare con particolare enfasi la modifica della disciplina del sistema previdenziale, approvata il 25 giugno 2010, attraverso la quale si è proceduto all'abolizione della tredicesima e della quattordicesima per le prestazioni superiori ai 2.500 euro lordi mensili, mentre sotto questo livello è stata realizzata una sensibile riduzione degli importi.

È stato rivisto completamente il sistema delle pensioni di invalidità, mentre a partire dal 2011 si avrà eguaglianza nell'età pensionabile tra uomini e donne, innalzata a 65 anni con un minimo di contributi in crescita graduale da 35 e 40 anni e un meccanismo per adeguarla in automatico all'incremento delle aspettative di vita.

La riforma delle pensioni ha rappresentato una parte di una più generale riforma del mercato del lavoro che, pur non imponendo tagli salariali per il settore privato, ha reso più elastica la possibilità di licenziamento, riducendo la relativa indennità, mentre al settore privato sono state ridotte le ore di lavoro straordinario.

Infine, l'Iva è stata aumentata del 2% fino al 23%, mentre un incremento del 10% ha riguardato tasse, carburanti, alcolici, sigarette. Aumenti generalizzati delle tasse hanno colpito anche i beni di lusso e le vincite delle lotterie.

Il FMI è intenzionato a rimanere in Grecia per almeno dieci anni, fino a quando le misure economiche saranno state completate ed inizieranno a produrre i risultati auspicati. Il Fondo ha partecipato al prestito con 30 miliardi di euro, 15 dei quali sono stati versati già nel corso del primo anno²⁰⁶.

²⁰⁶ È stata proprio l'adesione al programma di aiuti da parte del FMI a piegare le resistenze del Cancelliere Merkel sull'*affaire* Grecia, unitamente alle pesanti pressioni esercitate dal ministro delle Finanze americano, Timothy Geithner, nel corso della riunione di aprile dei ministri del G7 a Washington. Geithner avrebbe spiegato al sottosegretario alla finanza tedesco Joerg Asmussen che la crisi greca andava risolta al più presto, prima che si estendesse ad altri Stati, e che il compito maggiore nell'impedire questa deriva spettava alla Germania, nella sua veste di maggiore potenza economica europea.

3.2. I meccanismi di stabilizzazione finanziaria: EFSM ed EFSF

Il Consiglio Ecofin del 10 maggio 2010 ha adottato un pacchetto di misure di ammontare complessivo pari a circa 750 miliardi di euro, con lo scopo di preservare la stabilità finanziaria all'interno dell'UE²⁰⁷. Il pacchetto include un Fondo europeo di stabilizzazione (*European Financial Stabilization Mechanism* – EFSM), al quale partecipano tutti gli Stati membri dell'Unione, e il c.d. *European Financial Stability Facility* (EFSF) per la mobilitazione di ulteriori risorse, finanziato dai paesi dell'Eurozona e al quale contribuisce anche il FMI.

L'articolazione su tre livelli del meccanismo (Unione Europea, Eurozona, FMI) è stata determinata principalmente dalla posizione della Gran Bretagna che si è subito detta indisponibile a finanziare interventi a sostegno di paesi dell'euro in difficoltà, salvo poi compiere un lieve passo indietro, partecipando al Fondo Europeo di Stabilizzazione, analogamente a tutti gli Stati membri dell'UE.

Il fondamento politico del meccanismo è rinvenibile in un accordo intergovernativo tra i paesi aderenti all'Euro, mentre la sua base giuridica è stata individuata nel secondo paragrafo dell'articolo 122 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione²⁰⁸. La decisione dell'Ecofin ha fatto seguito ad una proposta formale avanzata dalla Commissione, riunitasi in via straordinaria prima del Consiglio, in conformità alla lettera del TFU.

Il Fondo Europeo di Stabilizzazione è stato dunque istituito con un regolamento adottato dal Consiglio dei ministri delle finanze europei ai sensi della predetta disposizione del Trattato.

L'attivazione del fondo – per il quale si prevede una dotazione massima di 60 miliardi di euro – è stata subordinata a termini e condizioni simili a quelle dell'appoggio economico fornito usualmente dal FMI²⁰⁹.

L'assistenza finanziaria assume la forma di un prestito o di una linea di credito, a seconda delle circostanze, a favore degli Stati membri in difficoltà. A tal fine, la Commissione europea è stata autorizzata a contrarre prestiti sul mercato dei capitali o presso le istituzioni finanziarie per conto dell'UE.

²⁰⁷ Consiglio dell'Unione Europea, 9596/10 (Presse 108).

²⁰⁸ L'art. 122 TFUE dispone che “*qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa*”.

²⁰⁹ Cfr. Joseph Stiglitz, *What I learned at the World Economic Crisis*, in www.mindfully.org, 17 aprile 2000.

Gli Stati membri che dovessero richiedere l'assistenza dell'UE dovranno elaborare con la Commissione, ed insieme alla BCE, una valutazione delle proprie esigenze finanziarie, e sottoporre alla Commissione stessa e al Comitato economico e finanziario un programma di risanamento economico-finanziario; l'assistenza finanziaria sarà concessa sulla base di una decisione del Consiglio assunta a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione europea.

In aggiunta al Fondo europeo di stabilizzazione, i rappresentanti degli Stati membri della zona euro hanno istituito una società (EFSF) alla quale garantiscono l'erogazione di risorse finanziarie fino a 440 miliardi di euro sulla base delle quote detenute dagli stessi nel capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali. La società veicolo è posta a tutela esclusiva dei paesi aderenti all'Euro e scadrà dopo tre anni, pur rimanendo in vita – ai fini della riscossione dei crediti e del pagamento dei bond – fin quando tutti i pagamenti non saranno stati effettuati.

Infine, è prevista anche la partecipazione del FMI con 220 miliardi di euro, pari alla metà del contributo europeo, che fa lievitare la somma complessiva stanziata per arginare le conseguenze della crisi del debito greco alla cifra record di 720 miliardi di euro.

In Italia l'esecutivo si è subito adoperato per dare attuazione alle misure concordate a livello continentale. Il decreto legge del 10 maggio 2010, n. 67, recante disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro, ha autorizzato l'erogazione di prestiti in favore della Grecia, in ottemperanza al programma triennale di sostegno finanziario, fino al limite massimo complessivo di 14,8 miliardi di euro, a condizioni conformi a quelle definite a livello europeo²¹⁰.

Le risorse per finanziare le operazioni di prestito sono state reperite mediante emissioni di titoli di Stato a medio - lungo termine. Per l'evenienza in cui non fosse possibile procedere all'erogazione dei prestiti nei termini concordati con le ordinarie procedure di gestione dei pagamenti, è stato autorizzato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria regolate entro il termine di novanta giorni dal pagamento.

3.3. I provvedimenti della Bce

Negli stessi giorni in cui l'Europa ha compiuto decisi passi in avanti verso il superamento della crisi del debito greco, il Consiglio dei Governatori della Bce ha deliberato una serie di misure volte a

²¹⁰ D.L. n. 67/2010, Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro, G.U. della Repubblica italiana - n. 107 del 10/05/2010.

fronteggiare le speculazioni in atto nei mercati finanziari, con l'obiettivo di ridurre i rischi per la politica monetaria della stessa Bce, orientata a garantire nel medio termine la stabilità dei prezzi²¹¹. Ha inoltre adottato delle iniziative volte a supportare i provvedimenti di sostegno alla Grecia posti in essere dalla Commissione e dagli Stati membri.

Per quanto riguarda l'attività di contrasto alla speculazione finanziaria, le misure varate dalla Bce sono state giustificate con il bisogno di frenare una situazione suscettibile di pregiudicare i meccanismi di trasmissione della politica monetaria, ma hanno suscitato il dubbio che in realtà, di fronte alla situazione di emergenza, non abbia più retto la separazione dal potere politico della conduzione della politica monetaria²¹².

In particolare la Bce e le banche centrali nazionali²¹³ sono state autorizzate a condurre interventi sul mercato dei titoli del debito pubblico e privato, al fine di assicurare la necessaria liquidità, riattivare un appropriato meccanismo di trasmissione della politica monetaria e far fronte al cattivo funzionamento dei mercati finanziari. I titoli del debito pubblico, alla luce dei vincoli posti alla politica del Sistema europeo delle banche centrali dall'art. 123, par. 2 TFUE²¹⁴, possono essere acquistati soltanto sul mercato secondario²¹⁵.

L'obiettivo di questi interventi è di difendere il prezzo dei titoli e di ridurre il loro rendimento e, per evitare che la conseguente espansione di base monetaria possa compromettere la stabilità dei prezzi, la Bce si è riservata di riassorbire la base monetaria in eccesso mediante contestuali operazioni di alienazione di altre attività finanziarie presenti nel suo portafoglio. Inoltre, per rendere possibile il sostegno, attraverso il loro acquisto, dei titoli del debito greco, si è reso necessario stabilire che non si applicano ai titoli emessi dal Governo greco, né a quelli emessi da soggetti privati situati in Grecia e garantiti dall'esecutivo, i requisiti di qualità creditizia richiesti alle attività finanziarie per potere essere oggetto di operazioni da parte della Bce e delle Bcn²¹⁶.

211 Decisione della banca Centrale Europea del 14 maggio 2010 che istituisce un programma per il mercato dei titoli finanziari (BCE/2010/5), (2010/281/UE); Decisione della Banca Centrale Europea del 10 maggio 2010 riguardante la gestione dei prestiti cumulativi bilaterali a favore della Repubblica ellenica e che modifica la decisione BCE/2007/7 (BCE/2010/4), (2010/275/UE).

212 Cfr. Antonio Brancasi, *La crisi greca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2010, p. 1180 ss.

213 In misura proporzionale alla quota di partecipazione al capitale della Bce.

214 Che vieta alla Bce ed alle banche centrali nazionali di acquistare sul mercato primario titoli del debito pubblico.

215 Decisione del Consiglio direttivo del 14 maggio 2010, Bce/2010/5.

216 Decisione del Consiglio direttivo del 6 maggio 2010, Bce/2010/3.

Sono poi state predisposte tre aste di rifinanziamento a lungo termine degli istituti bancari, d'importo illimitato²¹⁷, di cui due a tasso fisso a tre mesi per il 26 maggio e il 30 giugno 2010, poi ripetute con effetti fino al dicembre dello stesso anno²¹⁸, e una a sei mesi a tasso variabile per il 12 maggio, e riattivati temporaneamente gli accordi di swap con la *Federal Reserve*, per sostenere la liquidità del dollaro, comprato da chi abbandonava l'euro.

Tra le misure di supporto agli interventi di finanziamento al Governo greco, va ricordato che, siccome le modalità tecniche di erogazione dei prestiti concessi dagli Stati membri richiedono l'apertura di conti presso la Bce, si è reso necessario consentirle di accettare quali clienti non solo le Bce e le organizzazioni europee e internazionali²¹⁹, ma anche i governi degli Stati membri e gli enti pubblici da questi designati²²⁰.

Sull'efficacia e l'opportunità delle misure adottate dalla Bce non è facile esprimere un giudizio, dovendosi considerare le numerose variabili che governano le crisi del debito sovrano. Si osserva tuttavia come l'insostenibilità del peso del debito pubblico greco rischia di vanificare del tutto lo sforzo economico profuso dalla Bce, e quindi dagli Stati membri dell'Unione.

3.4. Le modifiche alla disciplina del Fondo salva-Stati e la loro attuazione negli Stati membri

Per migliorare l'efficacia dell'EFSF e del MES e contrastare il contagio, il Consiglio Ecofin del 21 luglio 2011²²¹ ha deciso di accrescerne la flessibilità, legandola a un'adeguata condizionalità.

I ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri hanno pertanto deliberato nel senso di consentire a tali fondi di agire sulla base di un programma precauzionale, di finanziare la ricapitalizzazione degli istituti finanziari mediante prestiti ai governi, anche nei paesi che non partecipano al programma, e, infine, di intervenire sui mercati secondari, in base a un'analisi della BCE che riconosca l'esistenza di circostanze eccezionali sui mercati finanziari e di rischi effettivi per la stabilità finanziaria, e in base a una decisione adottata di comune accordo dagli Stati membri dell'EFSF/MES al fine di evitare il contagio.

²¹⁷ Cfr. Maximilian Celino, *Asta Bce termometro della crisi*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 giugno 2010.

²¹⁸ Cfr. Beda Romano, *Bce: crescita europea più forte*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre 2010.

²¹⁹ Come avveniva in passato: si veda decisione Bce/2007/7.

²²⁰ Decisione del Comitato esecutivo del 10 maggio 2010, Bce/2010/4.

²²¹ Consiglio dell'Unione Europea, 21 luglio 2011, Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della Zona Euro e delle istituzioni dell'UE.

Con il benessere della Slovacchia, ultimo paese a recepire la predetta riforma, è terminato il processo di ratifica delle modifiche apportate all'EFSSF, che sono in tal modo divenute pienamente operative. La Commissione effettuerà una sorveglianza rafforzata degli Stati membri interessati e riferirà periodicamente all'Eurogruppo.

I paesi dell'Eurozona, riunitisi a Bruxelles il 26 ottobre 2011, si sono trovati d'accordo sull'opportunità di utilizzare la capacità dell'EFSSF ampliato nell'intento di massimizzare le risorse disponibili per sostenere l'accesso al mercato degli Stati membri della zona euro confrontati a pressioni di mercato e per assicurare il corretto funzionamento del mercato del debito sovrano dell'Eurozona stessa, preservando integralmente nel contempo l'alto rating dell'EFSSF²²².

Si tratta di misure necessarie per assicurare la stabilità finanziaria e fornire una delimitazione sufficiente per contrastare il contagio, che non implicano un aumento delle garanzie alla base del fondo e che non pregiudicano il rispetto del trattato nonché delle modalità e condizioni dell'attuale accordo quadro, operando nel contesto degli strumenti concordati, e prevedendo la condizionalità e la sorveglianza appropriate.

Sono state altresì concordate due opzioni di base per incrementare le risorse dell'EFSSF, la cui dotazione passerà da 440 miliardi a 1000 miliardi:

- fornire un supporto di credito al nuovo debito emesso dagli Stati membri, riducendo così i costi di finanziamento. L'acquisto di questa assicurazione contro i rischi verrebbe offerto agli investitori privati a titolo di opzione all'atto dell'acquisto di obbligazioni sul mercato primario;
- massimizzare le modalità di finanziamento dell'EFSSF con una combinazione di risorse provenienti da istituti finanziari ed investitori privati e pubblici, il che può essere realizzato tramite società veicolo. In tal modo sarà possibile aumentare l'ammontare delle risorse disponibili per erogare prestiti, ricapitalizzare le banche e acquistare obbligazioni sui mercati primari e secondari.

L'EFSSF disporrà della flessibilità per impiegare tali due opzioni simultaneamente, avvalendosene in funzione dell'obiettivo specifico perseguito e della situazione del mercato.

L'effetto leva di ciascuna opzione sarà variabile, a seconda delle loro caratteristiche specifiche e delle condizioni di mercato, ma potrebbe essere anche quadruplicato o quintuplicato.

Il fondo potrà, in tal modo, da un lato assicurare emissioni obbligazionari e dall'altro potrà acquistare titoli sul mercato attraverso un veicolo che dovrà attirare investimenti provenienti anche dai paesi emergenti.

Per quanto riguarda il programma di aggiustamento dell'economia greca, i capi di Stato e di Governo dell'Eurozona hanno pattuito la ristrutturazione del debito greco, con una decurtazione del valore delle obbligazioni in mano agli investitori privati (esclusa quindi la Banca centrale europea)

²²² Dichiarazione del Vertice Euro, Bruxelles, 26 ottobre 2011.

del 50%. L'operazione dovrebbe permettere di ridurre il debito di 100 miliardi entro il 2020, al 120% del Pil (dal 160% di oggi). Nel contempo i governi offriranno alle banche aiuti per 30 miliardi in modo che la ristrutturazione non sia ritenuta coercitiva²²³.

La partecipazione del settore privato ha un ruolo essenziale nello stabilire la sostenibilità del debito greco.

Il Consiglio europeo, infine, per far fronte in modo più efficace alle sfide in atto e assicurare una maggiore integrazione, ha previsto un rafforzamento della struttura di governance per la zona euro, con particolare riferimento al coordinamento e alla sorveglianza delle politiche economiche, per migliorare l'efficacia del processo decisionale e garantire una comunicazione più coerente. Saranno a tal fine adottate dieci misure:

1. Si terranno riunioni periodiche del vertice euro cui parteciperanno i capi di Stato o di governo della zona euro e il presidente della Commissione. Tali riunioni si svolgeranno almeno due volte all'anno nei momenti chiave del ciclo annuale della governance economica e, se possibile, avranno luogo dopo le riunioni del Consiglio europeo. Se necessario il presidente del vertice euro può convocare riunioni supplementari. I vertici euro definiranno gli orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche, per il miglioramento della competitività e per una maggiore convergenza nella zona euro. Il presidente del vertice euro assicurerà la preparazione delle riunioni, in stretta collaborazione con il presidente della Commissione.
2. Il presidente del vertice euro sarà designato dai capi di Stato o di governo della zona euro nella stessa occasione in cui il Consiglio europeo elegge il suo presidente e per la stessa durata. In attesa della prossima elezione, l'attuale presidente del Consiglio europeo presiederà le riunioni del vertice euro.
3. Il presidente del vertice euro terrà costantemente informati gli Stati membri che non fanno parte della zona euro dei preparativi e dei risultati dei vertici. Il presidente informerà dei risultati dei vertici euro anche il Parlamento europeo.
4. Come avviene attualmente, l'Eurogruppo assicurerà il coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche e la promozione della stabilità finanziaria. Pur rispettando in proposito le competenze delle istituzioni dell'UE, promuove la sorveglianza rafforzata delle politiche

²²³ Secondo l'associazione internazionale che raggruppa gli operatori in derivati, l'intesa poiché volontaria non dovrebbe far scattare i credit default swaps, vale a dire quei contratti che assicurano gli investitori contro il rischio fallimento. Rispetto all'accordo del 21 luglio, repentinamente invecchiato durante l'estate, il valore del pacchetto su questo fronte passa da 109 a 130 miliardi di euro. Beda Romano, Vittorio Da Rold, Luca Vinciguerra, *Intesa su Atene e fondo salva-Stati*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 ottobre 2011.

economiche e di bilancio degli Stati membri per quanto riguarda la zona euro. Preparerà inoltre le riunioni del vertice euro e ne assicurerà il seguito.

5. Il presidente dell'Eurogruppo è eletto conformemente al protocollo n. 14 allegato ai trattati. Alla scadenza del mandato della persona attualmente in carica si deciderà se debba essere eletto tra i membri dell'Eurogruppo ovvero trattarsi di un presidente a tempo pieno con sede a Bruxelles. Il presidente del vertice euro sarà consultato sul programma di lavoro dell'Eurogruppo e può invitare il presidente di quest'ultimo a convocare una riunione dell'Eurogruppo in particolare per preparare i vertici euro o dare seguito ai relativi orientamenti. Verranno stabilite con chiarezza le responsabilità e la comunicazione tra il vertice euro, l'Eurogruppo e gli organi preparatori.

6. Il presidente del vertice euro, il presidente della Commissione e il presidente dell'Eurogruppo si riuniranno periodicamente, almeno una volta al mese. Il presidente della BCE può essere invitato a partecipare. I presidenti delle autorità di vigilanza e il direttore generale dell'EFSF e l'amministratore delegato del MES possono essere invitati in occasioni puntuali.

7. I lavori a livello preparatorio continueranno ad essere effettuati dal gruppo di lavoro "Eurogruppo", sulla base delle conoscenze fornite dalla Commissione. Il gruppo di lavoro "Eurogruppo" prepara anche le riunioni dell'Eurogruppo e dovrebbe avvalersi di un sottogruppo più permanente composto di membri supplenti/funzionari rappresentanti dei ministri delle finanze, che si riuniscano più frequentemente, sotto l'autorità del presidente del gruppo di lavoro "Eurogruppo".

8. Il gruppo di lavoro "Eurogruppo" sarà presieduto da un presidente a tempo pieno con sede a Bruxelles che, in linea di principio, sarà eletto contestualmente al presidente del Comitato economico e finanziario.

9. Le attuali strutture amministrative (cioè il segretariato generale del Consiglio e il segretariato del Comitato Economico e Finanziario) saranno rafforzate e collaboreranno in maniera ben coordinata per fornire un adeguato sostegno al presidente del vertice euro e al presidente dell'Eurogruppo, sotto la guida del presidente del CEF/gruppo di lavoro "Eurogruppo". Se del caso, in occasioni puntuali si farà ricorso al parere di esperti esterni.

10. Si fisseranno norme e meccanismi chiari per migliorare la comunicazione e garantire messaggi più coerenti. Il presidente del vertice euro e il presidente dell'Eurogruppo hanno una particolare responsabilità al riguardo. Il primo, insieme al presidente della Commissione, è responsabile per quanto riguarda la comunicazione delle decisioni del vertice euro e il secondo, insieme al commissario competente in materia di finanze, è responsabile per quanto riguarda la comunicazione delle decisioni dell'Eurogruppo.

3.5. Il “guinzaglio di Karlsruhe” e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano di aiuti alla Grecia

L'intervento con cui l'Unione Europea ha governato l'emergenza della finanza pubblica in Grecia e negli altri Stati in difficoltà si è caratterizzato, tra le altre cose, per la rilevanza attribuita ad argomenti di convenienza politica e giuridica relativi ad un solo Stato nazionale.

In particolare, la Germania ha imposto alla generalità dei governi la revisione dell'art. 136 TFUE ai fini dell'introduzione del Meccanismo europeo di stabilità, prospettando il rischio che il Bundesverfassungsgericht (BVG), il Tribunale costituzionale tedesco, considerasse illegittime le misure adottate in assenza di una precisa base giuridica all'interno del Trattato.

Ed infatti, alla luce di quanto statuito nella storica sentenza *Lissabon - Urteil* del 30 giugno 2009²²⁴, le competenze dell'UE sono di regola – secondo il giudice costituzionale tedesco – competenze di attribuzione, trasferite dall'ordinamento nazionale a condizione che la sovranità statale sia rispettata. Il ricorso alla clausola di flessibilità prevista dall'art. 352 TFUE (che ha tradotto sul piano legislativo la teoria dei poteri impliciti) è stato invece subordinato, in ragione della “indeterminatezza dei possibili casi di applicazione”, alla ratifica da parte del Parlamento tedesco ai sensi dell'art. 23, co.1 della Legge fondamentale²²⁵, così come modificato dalla riforma costituzionale del 1992²²⁶: si tratta di un'autorizzazione preventiva rispetto alla manifestazione della volontà del rappresentante del governo tedesco nel Consiglio, in quanto questi non può dichiarare l'assenso formale a una proposta di produzione di fonti del diritto fino a quando non ricorrono i presupposti prescritti dal diritto costituzionale interno.

La discussione intorno alla opportunità di una revisione dell'art 136 TFUE ai fini dell'istituzione del MES è stata quindi svolta sulla base non tanto di argomenti di convenienza politica e giuridica dell'Unione, quanto di argomenti interni ad uno dei suoi Stati membri. Sebbene possa essere considerato ragionevole seguire una prospettiva che consenta di salvaguardare il prodotto dell'azione normativa delle istituzioni europee, soprattutto nell'ambito di un ordinamento

²²⁴ Decisione con cui il BVG ha esaminato la costituzionalità della *Legge sulla ratifica del Trattato di Lisbona* e delle due “leggi di accompagnamento” (la *Legge costituzionale che modifica gli artt. 23, 45 e 93 GG* e la *Legge di estensione e di rafforzamento del ruolo del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni relative all'Unione Europea*) approvate l'8 ottobre 2008 dal Parlamento tedesco.

²²⁵ La Repubblica federale tedesca partecipa “allo sviluppo dell'Unione europea” nel rispetto “dei principi di democrazia, dello Stato di diritto, sociale e federativo e del principio di sussidiarietà” e di “una tutela dei diritti fondamentali essenzialmente paragonabile a quella della (...) Legge fondamentale”.

²²⁶ Legge costituzionale del 21/12/1992, BGBl. I 2086.

composito come quello dell'Unione²²⁷, occorre osservare come le implicazioni restrittive conseguenti alla sentenza *Lissabon – Urteil* abbiano condizionato l'atteggiamento tedesco e la cultura europea, riaprendo le diffidenze verso il progresso dell'integrazione²²⁸.

Proprio alla luce della sua recente giurisprudenza, prima che le modifiche apportate all'EFSF e al MES dal Consiglio europeo di luglio venissero ratificate dai Parlamenti degli Stati membri, la Corte costituzionale tedesca è stata chiamata a pronunciarsi su tre ricorsi²²⁹ presentati contro atti e misure adottati dalla Germania e dall'Unione europea concernenti gli aiuti finanziari alla Grecia e l'EFSF²³⁰. I ricorrenti miravano a bloccare la partecipazione della Germania ai soccorsi a favore della Grecia e al Fondo salva-Stati, avanzando, in due casi, anche istanze cautelari²³¹, comunque ritenute subito infondate dalla Corte.

²²⁷ Cfr. S. Cassese, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 987 ss.; G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma, 2003. J.E. Fossum, A.J. Menendez, *The constitution's gift. A constitutional theory for a democratic European Union*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2011.

²²⁸ Cfr. S. Cassese, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 9, p. 1003 ss.

²²⁹ Il ricorso è stato presentato da cinque euro-scettici: l'ex-presidente del consiglio di amministrazione della Thyssen, l'avvocato Dieter Spethmann, l'esperto di diritto pubblico Karl Albrecht Schachtschneider e gli economisti Joachim Starbatty, Wilhelm Nölling e Wilhelm Hankel. Si tratta di antieuropeisti della prima ora, sostenitori dell'idea per cui l'adesione della Germania alla moneta avrebbe rappresentato un imperdonabile errore che l'economia tedesca sarà costretta a pagare e, nello specifico, che la Grecia non sia in grado di far fronte ai debiti contratti con il piano di aiuti deliberato a suo favore. Già nel 1998 Hankel, Starbatty e Schachtschneider avevano introdotto, senza successo, un ricorso al Tribunale costituzionale federale contro la decisione del Governo tedesco di partecipare alla costituzione dell'Unione economica e monetaria europea. All'epoca venne richiesta anche un'ordinanza sospensiva del Tribunale, in quanto e fintanto che non fosse rigorosamente garantito il rispetto di tutti i criteri sanciti dal Patto di convergenza, senza alcuna indulgenza nei confronti di una "gestione creativa del bilancio degli Stati membri", ovvero di altre forme di "manipolazione per il calcolo del prodotto interno lordo". Il Prof. Schachtschneider è inoltre l'estensore di uno dei due ricorsi riuniti dal Tribunale costituzionale federale nella sentenza *Maastricht* e di uno dei ricorsi avverso la legge di ratifica del Trattato di Lisbona parzialmente accolto con il *Lissabon-Urteil*. Lo stesso Schachtschneider è, infine, autore di un'impugnativa presentata – anche questa senza successo – nel mese di ottobre del 2008 da un gruppo di cittadini austriaci alla Corte costituzionale di Vienna, tesa a dimostrare l'incompatibilità del Trattato di Lisbona e di tutti i Trattati europei ratificati dall'Austria con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale austriaco. Cfr. A. ZEI, *Un colpo al cerchio e uno all'Europa: la Germania dopo la sentenza Lisbona*, in *federalismi.it*, n. 13/2011.

²³⁰ BVerfG, 2 BvR 987/10.

²³¹ Ai sensi dell'art. 32, comma 1, *BVerfGG* (Legge sul Tribunale costituzionale federale), il Tribunale costituzionale federale può regolare transitoriamente una situazione controversa con provvedimento provvisorio, quando ciò sia urgentemente richiesto per evitare gravi conseguenze, per fronteggiare un pericolo imminente o per altro importante motivo di interesse pubblico.

La questione di legittimità costituzionale così sollevata tendeva ad acclarare se l'approvazione da parte del *Bundestag* del *Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz* (provvedimento legislativo che ha garantito gli aiuti destinati alla Grecia) e del *Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus* (relativo al meccanismo di aiuto per gli Stati in difficoltà) avesse violato l'autonomia finanziaria riconosciuta al Parlamento dalla Legge fondamentale.

In particolare, i parametri utilizzati dal Tribunale costituzionale nel valutare la compatibilità delle due leggi sopra citate con la Costituzione, sulla base delle ipotesi di contrasto formulate dai ricorrenti, sono l'art.38, comma 1, della Legge fondamentale²³², che disciplina il diritto di voto alle elezioni del *Bundestag* (si denunciava, nel ricorso, una lesione del “diritto al rispetto del principio democratico” iscritto in tale disposizione), l'art. 14, comma 1, posto a tutela della proprietà privata²³³, l'art. 2, comma 1²³⁴, che enuncia il diritto al libero sviluppo della personalità, inteso come garanzia di una riserva di legge e dunque di un “diritto al diritto”, violato dalla sostanziale “ingiustizia della politica degli aiuti finanziari agli Stati membri dell'Eurogruppo che presentano difficoltà di bilancio”²³⁵, e i principi democratici dell'art. 20, commi 1 e 2²³⁶, in combinato disposto con l'art. 79, comma 3²³⁷.

Secondo i ricorrenti, le misure eccezionali assunte per fronteggiare il rischio di un *default* della Grecia ed i nuovi strumenti introdotti dal Consiglio dell'Unione europea per garantire una maggiore stabilità finanziaria all'interno dell'Eurozona non troverebbero alcun fondamento normativo nei Trattati. Gli estensori del Trattato di Maastricht, infatti, non avrebbero previsto l'ipotesi di una crisi del debito sovrano all'interno della zona euro, e tale ipotesi non sarebbe stata regolata neppure dal

²³² “I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza.”

²³³ “La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge”.

²³⁴ “Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità, nella misura in cui non violi i diritti degli altri e non trasgredisca l'ordinamento costituzionale o la legge morale”.

²³⁵ Il presupposto per l'invocazione dell'art. 2, comma 1, LF è che ogni provvedimento che violi la sfera della libertà individuale si legittima solo nella misura in cui esso sia conforme all'ordinamento, e dunque là dove non risultino violate le norme vigenti del diritto nazionale ed europeo: cfr. A. ZEI, *op. cit.*

²³⁶ “(I) La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale.(II) Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo nelle elezioni e nei referendum e per mezzo di speciali organi investiti del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario.”

²³⁷ “Non è ammissibile una modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati negli artt. 1 e 20.”

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che anzi, all'art. 125, ponendo la c.d. clausola *no-bail-out*, escluderebbe qualunque obbligazione finanziaria tra gli Stati, anche nell'ipotesi di un *default* nazionale²³⁸.

Mentre per i Governi nazionali le misure approvate sarebbero giustificabili accogliendo un'interpretazione estensiva dell'art. 122 TFUE, che contempla la possibilità di fornire assistenza finanziaria ad uno Stato colpito o minacciato da “*circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo*”, secondo i ricorrenti si tratterebbe invece di una sostanziale violazione dei Trattati ratificati dalla Repubblica federale di Germania e l'adozione di siffatti provvedimenti avrebbe richiesto, semmai, una formale procedura di revisione dei Trattati e l'approvazione di una legge di ratifica da parte del Parlamento tedesco, con le procedure ed i limiti prescritti per le leggi di revisione dall'art. 23 comma 1²³⁹ e dal succitato art. 79 della Legge fondamentale²⁴⁰.

Già nella sentenza sui Trattati di Maastricht e di Lisbona erano stati ammessi i ricorsi fondati sull'art. 38²⁴¹, nella misura in cui essi lamentavano uno svuotamento della configurazione politica

²³⁸ Con riferimento alla clausola *no bail out* vd. *infra*, Cap. IV, paragrafo 4.

²³⁹ “Al fine di realizzare un'Europa unita, la Repubblica federale di Germania concorre allo sviluppo dell'Unione europea, che è vincolata al rispetto di principi democratici, dello Stato di diritto, sociali e federativi, e del principio di sussidiarietà, garantendo una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quella assicurata da questa Legge fondamentale. La Federazione può a tal fine, mediante legge che richiede l'assenso del *Bundesrat*, conferire diritti di supremazia. Alla fondazione dell'Unione europea, ai mutamenti delle sue basi pattizie ed alle disposizioni analoghe che comportino o consentano modifiche o integrazioni del contenuto di questa Legge fondamentale si applicano i commi 2 e 3 dell'art. 79”.

²⁴⁰ Si ricorda che, nel frattempo, il Consiglio dell'Unione europea ha modificato il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e che oggi il nuovo articolo 136, comma 3, TFUE offre agli Stati membri dell'Eurozona (e non all'Unione) un fondamento normativo per l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilizzazione dell'area-euro, anche se il tenore dell'art. 125 TFUE non è cambiato. Al riguardo vd. *infra*, cap. IV, paragrafo 7. Resta il fatto, secondo i ricorrenti, che un impegno finanziario di tale entità, e di durata pluriennale, inciderebbe comunque la responsabilità del Parlamento tedesco per la politica di bilancio ed il benessere della collettività, e si sostanzierebbe in una violazione del diritto alla proprietà privata tutelato dall'art. 14, comma 1, LF. Le conseguenze attese sarebbero, infatti, misurabili in termini di inflazione e crisi monetaria, e dunque sostanzialmente assimilabili ad un “esproprio per larghi strati della popolazione”: cfr. A. ZEI, *op. cit.*

²⁴¹ A partire dalla sentenza *Maastricht*, il Tribunale costituzionale federale ha interpretato il diritto di voto per le elezioni del *Bundestag*, disciplinato dall'art. 38, comma 1, LF, come il “*diritto di partecipare alla legittimazione democratica*”, ponendo l'accento sul significato delle istituzioni parlamentari in quanto presupposto dello stato di diritto e delle garanzie iscritte nell'art. 79, comma 3, LF. Nella sentenza del 30 giugno 2009 si legge che “*il diritto di voto fonda una pretesa di autodeterminazione democratica, di libera ed eguale partecipazione al potere statale esercitato in Germania*” e che “*l'esame di una violazione del diritto di voto include nella costellazione processuale anche le violazioni dei principi che l'art. 79, comma 3, della Legge fondamentale attesta quale identità della Costituzione*”.

del Parlamento, mediante il trasferimento di compiti e poteri nell'ambito sovranazionale dell'Unione europea.

L'art. 38, comma 1, LF impedisce infatti lo svuotamento delle competenze e dei poteri che fanno capo all'attuale *Bundestag* o a quelli futuri, poiché una simile evenienza impedirebbe, sotto un profilo giuridico, la realizzazione della volontà politica dei cittadini. Il rischio di uno svuotamento del diritto di voto è, ad avviso del Tribunale, da considerarsi, in via generale, concreto ed imminente, nei casi in cui la Repubblica federale di Germania rilascia garanzie per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito degli accordi internazionali intervenuti per mantenere la liquidità degli Stati membri dell'Unione monetaria.

Con la sentenza in esame il Tribunale costituzionale estende la sfera protetta del diritto elettorale all'ambito intergovernativo, nel quale vanno collocati gli aiuti alla Grecia e il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. Il Tribunale costituzionale ritiene che il legislatore in materia di bilancio debba restare "padrone delle sue decisioni", comprese quelle relative alle entrate e alle spese del bilancio, senza condizionamenti esterni da parte degli organi della UE o di altri Stati membri. In qualità di rappresentanti eletti dal popolo spetta, infatti, ai membri del *Bundestag* il controllo delle fondamentali decisioni di bilancio anche in un sistema di *governance* internazionale. La Corte di Karlsruhe ha pertanto ribadito la centralità del Parlamento, qualificando tale condizione come un elemento centrale all'interno di uno Stato costituzionale.

Come nella sentenza sul Trattato di Lisbona, il Tribunale sottolinea ancora una volta la responsabilità del *Bundestag* ai fini del processo di integrazione europea, che vale anche per le misure che hanno impatto sul bilancio. Concretamente il Tribunale stabilisce che provvedimenti di sostegno finanziario di grandi proporzioni, e che quindi influiscono fortemente sul bilancio federale, adottati dalla Federazione per spirito di solidarietà a livello internazionale o europeo, debbano essere specificamente approvati dal *Bundestag*.

In un sistema fondato sulla separazione dei poteri, il *Bundesverfassungsgericht* non deve sostituirsi al legislatore nell'accertare se vi sia stato un trasferimento vietato di competenza in materia di autonomia di bilancio. Esso deve piuttosto limitare il proprio scrutinio delle garanzie previste all'eventuale violazione dei limiti entro cui queste possono essere concesse. Al legislatore spetta un margine di discrezionalità nel valutare la probabilità dell'escussione delle garanzie; valutazione, questa, che deve essere rispettata dal Tribunale costituzionale federale; in altre parole, la discrezionalità nella valutazione, ossia la "prognosi" del legislatore, può essere oggetto di controllo da parte del Tribunale solo in misura limitata, ossia nei casi in cui le valutazioni del legislatore siano soggette a palese confutazione.

Ciò vale anche con riferimento alla prognosi espressa sulla futura capacità del bilancio federale e della capacità di rendimento economico della Repubblica federale di Germania.

In considerazione di tale deferenza nei confronti della valutazione del legislatore nonché delle norme di diritto costituzionale, il Tribunale costituzionale è giunto alla conclusione che né la legge per la stabilizzazione finanziaria dell'Unione monetaria (*WFSStG*), né quella sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (*StabMechG*) sono in contrasto con il diritto elettorale di cui all'art. 38 della Legge fondamentale.

Non si può, ad avviso dei giudici costituzionali, affermare che l'importo delle garanzie assunte ecceda i limiti dell'aggravio del bilancio in maniera tale da negare l'autonomia di bilancio. La valutazione del legislatore, secondo cui le autorizzazioni delle garanzie per un importo complessivo di circa 170 miliardi di euro sono affrontabili da parte del bilancio federale, non eccede il margine discrezionale di valutazione del legislatore e non è quindi censurabile dal punto di vista costituzionale.

Lo stesso vale con riferimento alla valutazione svolta dal legislatore secondo cui le eventuali perdite che si verrebbero a realizzare in caso di escussione delle garanzie prestate sarebbero in ogni caso rifinanziabili tramite l'aumento delle entrate, tagli di spesa ovvero con i titoli di stato. Attualmente, non sussiste alcun motivo per assumere la sussistenza di un processo irreversibile con conseguenze per l'autonomia di bilancio del *Bundestag* tedesco.

La legge tedesca di approvazione del Trattato di Maastricht, nella versione del Trattato di Lisbona, assicura ancora oggi in maniera sufficientemente chiara dal punto di vista costituzionale che la Repubblica federale di Germania non si assoggetta ad un automatismo incalcolabile ed ingestibile partecipando ad una comunità di responsabilità solidale. Nessuna delle leggi contestate crea o rafforza un automatismo con cui il *Bundestag* si sbarazzerebbe della propria competenza di bilancio preventivo.

La *Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz* limita l'autorizzazione delle garanzie in base al loro ammontare, indica lo scopo per cui le garanzie possono essere approntate, disciplina in certa misura le modalità dell'erogazione e provvede a che determinati accordi con la Grecia fungano da base per l'assunzione della garanzia. Con ciò il contenuto dell'autorizzazione delle garanzie è stato ampiamente determinato.

Inoltre, la *Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz* non specifica solamente lo scopo e le modalità basilari, ma anche il volume di eventuali garanzie. La loro assunzione è possibile solo durante un determinato periodo di tempo e dipende dalla conclusione di un accordo sul programma della politica economica e finanziaria con lo Stato membro direttamente interessato. Si esige altresì

l'approvazione unanime degli Stati della Eurozona. Con ciò è stata assicurata una determinata influenza del Governo federale.

Dalla lettura del dispositivo emerge, tuttavia, che il giudizio positivo espresso dalla Corte sulla partecipazione della Germania al Fondo non equivale ad un'autorizzazione in bianco - da un punto di vista costituzionale - per ulteriori piani di salvataggio. Il Tribunale precisa infatti l'interpretazione, conforme alla costituzione, che deve essere data all'art. 1, comma 4 (primo periodo), della legge sul meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, che prevede il raggiungimento di un'intesa tra il Governo federale e la Commissione Bilancio del *Bundestag*: il consenso della Commissione Bilancio deve essere espresso, in linea di principio, prima dell'assunzione delle garanzie da parte del Governo federale. Solo in questo modo può essere assicurato un influsso continuo del *Bundestag* sulle decisioni relative alle garanzie. In altre parole, gli atti e le misure di aiuto intrapresi sono costituzionali a condizione che la Commissione bilancio approvi ogni singolo versamento.

Quello che a prima lettura, in ragione dell'accoglimento della partecipazione della Germania all'EFSF, poteva apparire come un successo politico per i sostenitori dell'Europa, si è dunque dimostrato essere niente affatto una vittoria per l'eurozona. Sulle questioni che contano, la sentenza è sorprendentemente chiara: in essa si dice chiaramente che il governo tedesco non deve accettare dei meccanismi permanenti – a differenza dell'EFSF, che è temporaneo – se essi comportano un debito permanente verso altri paesi, se tali passività sono molto grandi o indeterminate, e se i governi stranieri, attraverso le loro azioni, possono far scattare il pagamento delle garanzie. Non appare ardito considerare tale affermazione come un aperto invito da parte del giudice costituzionale tedesco a portare avanti una nuova azione legale contro il Meccanismo di Stabilità Europeo²⁴².

Alla luce di tali considerazioni, non vi sono infatti molti dubbi circa l'illegalità - per il diritto tedesco - del MES, che sarà il successore permanente del EFSF a partire dal 2013 e che soddisfa un buon sottoinsieme di quelle condizioni indicate nella sentenza come criteri inaccettabili. La Corte non ha precluso al Bundestag la possibilità di erogare fondi alla Grecia, ma lo ha inibito dal delegare tale potere in maniera permanente ad una terza parte, come il EFSF o ESM. La sovranità

²⁴² Nessun dubbio sembrerebbe permanere anche sull'illegittimità, nell'ordinamento tedesco, degli eurobonds: questi ultimi non vengono menzionati dalla Corte, la quale ha parlato di passività. Un eurobond è, naturalmente, un meccanismo permanente, di dimensioni molto probabilmente sostanziali, e tutti i rischi inerenti alla struttura verrebbero dal mancato rispetto da parte dei governi o parlamenti nazionali. In altre parole, un eurobond soddisferebbe perfettamente le condizioni stabilite dalla Corte Costituzionale di una disposizione che viola la Costituzione Tedesca. Cfr. Wolfgang Munchau, *Stop rejoicing. This was no victory for the eurozone*, The Financial Time, 11 settembre 2011.

può essere delegata in maniera limitata nel tempo e ben definita, ma non in modo permanente: è questo il principio delineato dal giudice tedesco.

Da oggi, il Governo tedesco non potrà più limitarsi ad informare la Commissione bilancio in nome di una generica trasparenza, ma dovrà, al contrario, ottenere il consenso della Commissione stessa su ogni singolo piano di aiuti. Il *Bundestag* – da cui dipende la Commissione – viene pertanto ad assumere una sorta di diritto di veto sui piani di salvataggio europei. Un privilegio non trascurabile, che rischia di rendere ancora più complicate le trattative che accompagnano la formulazione dei piani di intervento, in un momento, tra l'altro, di generale sfiducia nei confronti di alcuni esecutivi europei.

Appare evidente che la sentenza della Corte Costituzionale Federale, svuotando di contenuto il potere dell'Esecutivo tedesco, aumenta significativamente la probabilità di default di uno o più Stati membri. Risulta infatti difficile immaginare che il *Bundestag*, dopo aver approvato a malincuore un secondo programma di prestiti a favore della Grecia, voterà per un terzo piano di aiuti, o per un ulteriore intervento in soccorso di paesi in difficoltà come Portogallo, Irlanda o Italia. Basterà un solo “no” per innescare un default, e in tal caso non ci sarà più tempo per la diplomazia.

Non vi è dubbio che la pronuncia del Tribunale abbia consentito, almeno per il momento, di salvare la moneta unica, di cui l'asse franco tedesco è oggi l'indiscutibile architrave, tanto più che un giudizio negativo avrebbe messo in dubbio la possibilità della Bce di comprare titoli di Stato emessi nell'Eurozona, aggravando ulteriormente la crisi dell'Eurozona.

È innegabile, tuttavia, che un *Bundestag* tanto forte inneschi dubbi giustificati sulla sostenibilità dell'equilibrio dei poteri che sta caratterizzando l'Unione Europea a seguito della crisi del debito sovrano di Italia e Spagna, ovvero dei due Stati che all'interno dell'Eurozona hanno contrastato fino ad oggi lo strapotere economico di Francia e Germania.

4. La clausola del *no bail-out* e la base giuridica del piano di aiuti alla Grecia

4.1. Il principio del *no bail-out* nel diritto comunitario

Esaminando la lettera del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si osserva che l'articolo 125, che integra una disposizione direttamente applicabile possedendo i caratteri della chiarezza e della precisione, fissa la famosa clausola del *no bail out*, mentre l'articolo 124 non lascia dubbi sul

divieto di accesso privilegiato degli Stati dell'Unione al credito erogato dalle istituzioni finanziarie²⁴³.

In pratica, dalla lettura del primo paragrafo dell'articolo 125, in combinato disposto con l'articolo 124, si desume che nessuno può accollarsi il passivo di uno Stato membro: tanto meno la BCE, come precisato dall'articolo 123 TFU.

Questo divieto di subentrare nei debiti e negli impegni presi da un paese dell'UE che si trovi in difficoltà opera nei confronti delle banche, dell'UE e degli altri paesi membri. Insieme ai vincoli sui bilanci pubblici, la predetta clausola punta dunque ad evitare che gli squilibri finanziari di un paese dell'UE si propaghino agli altri.

Il divieto sancito dall'articolo 125 investe sia gli impegni che uno Stato o la Comunità potrebbero assumere in via preventiva, sia quelli assunti *a posteriori*, e colpisce qualunque impegno di spesa, anche di limitata entità²⁴⁴.

Mentre in origine la regola del *no bail-out* implicava anche il divieto per gli Stati membri di assumere eventuali impegni negoziati dalla Comunità o dai suoi organi, successivamente tale vincolo è venuto meno in virtù del fatto che il bilancio dell'UE è finanziato dagli Stati, i quali sono obbligati a somministrare a quest'ultima le risorse di cui ha bisogno per avere i conti in pareggio²⁴⁵.

Il paragrafo 1 dell'articolo 125 TFU esclude dal divieto del *bail-out* le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico: non essendo oggi indicato tra i requisiti – a differenza che nella formulazione originaria – il carattere economico dei progetti in questione, spetta agli Stati la determinazione dell'ambito di applicazione della disposizione²⁴⁶.

²⁴³ Nel dettaglio l'art. 124 TFU stabilisce che “è vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie”, mentre l'articolo 125 recita come segue: “l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico”.

²⁴⁴ Cfr. B. Eichengreen, J. Von Hagen, *Fiscal Policy and Monetary Union: is there a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?*, in *NBER Working Paper* 5517, 1996, p.2.

²⁴⁵ Cfr. J.V. Louis, J.-C. Sechè, M. Wolfcarius, T. Margellos, J.-F. Marchipont, *Commentaire Megret. Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 6, Bruxelles, 1995, p. 39.

²⁴⁶ Cfr. J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weiland, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, 1994, p. 246.

Per uno Stato che versi in difficoltà finanziarie, la conseguenza più immediata della applicazione della clausola del divieto di salvataggio sarebbe, secondo alcuni autori, quella di finanziare il debito pubblico facendo ricorso esclusivamente alle tasse o all'emissione di bond, senza potere contare sull'appoggio da parte dei soggetti indicati negli articoli 123-125 TFU²⁴⁷.

Alla base di questa idea vi sarebbe la volontà di far leva sulla capacità degli investitori di effettuare una valutazione autonoma in ordine alle effettive possibilità dei debitori pubblici di restituire – nei termini – il denaro eventualmente prestato²⁴⁸.

In tal modo, il comportamento di ciascuno Stato sarebbe influenzato dal mercato dei capitali, in quanto un debito eccessivo provocherebbe incertezza tra gli investitori, un aumento dei tassi di interesse e la conseguente insostenibilità del deficit per le finanze pubbliche.

Occorre infine ricordare come il paragrafo 2 dell'articolo 125 TFU abilita il Consiglio a precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli articoli 123-125: si tratta di una facoltà che il Consiglio ha sfruttato adottando, subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, un Regolamento in cui ha cercato di chiarire la portata del concetto di settore pubblico espresso nelle predette disposizioni²⁴⁹.

4.2. La base giuridica del piano di salvataggio

Una delle principali preoccupazioni degli Stati membri dell'UE, una volta emersa la volontà politica di soccorrere la Grecia, è consistita nell'individuazione della base normativa con cui giustificare, da un punto di vista giuridico, il pacchetto di aiuti allo Stato ellenico.

Come ampiamente esposto fin qui, e come taluni autori non hanno mancato di evidenziare²⁵⁰, le regole di Maastricht, oggi sfociate nel Trattato sul funzionamento dell'Unione, vietano agli Stati di assumere la responsabilità per i debiti e gli impegni dei membri in difficoltà; i fautori del Trattato, tuttavia, si sono resi conto, nel corso degli anni, che non è prudente confidare esclusivamente nella reazione dei mercati per mantenere la stabilità finanziaria dell'Europa, in quanto gli investitori non

²⁴⁷ Cfr. R. Chemain, *L'Union économique et monétaire. Aspects juridiques et institutionnels*, Parigi, 1995, p. 145.

²⁴⁸ Cfr. J.P. Keppene, *Art. 103*, in P. Leger (a cura di), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Ginevra-Monaco-Parigi-Bruxelles, 2000, p. 982.

²⁴⁹ Regolamento del Consiglio (CE) n. 3603/93 del 13 dicembre 1993, GUCE L 332, del 31 dicembre 1993.

²⁵⁰ Cfr. Gian Luigi Tosato, *Il salvataggio della Grecia rispetta I trattati?*, in www.affarinternazionali.it, 21 maggio 2010.

sempre comprendono subito tutti gli errori commessi dagli Stati, e, quando poi li individuano, li sanzionano eccessivamente²⁵¹.

Per questa ragione l'evoluzione dell'UE ha conosciuto l'introduzione di alcuni strumenti di coordinamento delle politiche economiche, tra i quali il Patto di stabilità e crescita, e alcune clausole straordinarie che consentono, in presenza di alcune condizioni, di garantire assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà.

In presenza del rischio di contagio della crisi greca ad altri paesi, i maggiori esponenti politici europei hanno ritenuto che interpretare la clausola del *no bail out* in senso restrittivo si sarebbe rivelato incompatibile rispetto al preambolo del Trattato, in cui si enuncia il fondamentale principio di solidarietà a favore delle regioni meno favorite, e avrebbe dato vita ad un'antinomia con l'articolo 122 TFU, il quale costituisce un esempio delle suddette clausole che lasciano strada libera all'assistenza finanziaria in presenza di determinati presupposti.

E proprio nell'articolo 122, paragrafo 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, i leader europei hanno individuato la base giuridica attraverso la quale rendere legittima la somministrazione di denaro alla Grecia sotto forma di prestito, e superare le preclusioni discendenti dalla regola del *no bail-out*. Dubbi sulla possibilità che la BCE o altri Stati potessero resistere ad eventuali richieste di salvataggio erano stati sollevati, in tempi non sospetti, da parte della comunità scientifica, secondo la quale lasciare uno Stato membro ad affrontare da solo la crisi avrebbe costituito una violazione di quel principio di sussidiarietà che trova applicazione specifica nel secondo paragrafo dell'articolo 122 TFU²⁵². Il Trattato di Maastricht ha fatto di quest'ultima disposizione una vera e propria clausola anti-crisi, un contrappeso rispetto alla regola che mette al bando i salvataggi degli Stati in dissesto.

All'interno della succitata disposizione si trovano due clausole: il primo paragrafo stabilisce che “*il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia*”.

Il secondo paragrafo sembrava adattarsi meglio alle esigenze dell'emergenza greca. In esso si dispone che “*qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza*

²⁵¹ Report on economic and monetary union in the European Community, OPOCE, Lussemburgo, 1989, p. 24.

²⁵² Cfr. Maria Luisa Tufano, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, n. 3, p. 505-517.

finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa”.

Si è discusso a lungo se la poco previdente politica fiscale attuata dalla Grecia nel corso degli anni potesse essere considerata come una circostanza eccezionale e fuori controllo²⁵³; i maggiori Stati europei, ritenendo inevitabile l'eventualità degli aiuti alla Grecia per salvare la moneta unica, hanno infine optato per un'interpretazione estensiva dell'articolo 122, considerando la speculazione dei mercati finanziari come la causa principale del crack della Grecia e come una circostanza eccezionale fuori dal controllo dei governi; pertanto il fondamento normativo del piano di salvataggio è stato indicato nell'art. 122, paragrafo 2 TFU.

L'interpretazione normativa avallata dall'Europa ha rappresentato l'unica strada percorribile, in quanto una riforma del Trattato finalizzata ad autorizzare espressamente il fondo salva-stati, poi comunque realizzata, avrebbe richiesto tempi incompatibili con l'emergenza della crisi. Ciò non toglie che le argomentazioni in questione hanno eluso la *ratio* dell'articolo 125, dal quale emerge un certo grado di riprovazione nei confronti del sostegno finanziario a favore degli Stati membri in difficoltà; un siffatto tipo di gestione delle crisi rischia infatti di premiare politiche di bilancio dissolute, facendo insorgere un elevato rischio di *moral hazard*. Per evitare che anche in futuro si riproponga la medesima questione di scarsa certezza del diritto, il legislatore europeo, dopo avere fatto ricorso alla precitata base giuridica per giustificare l'istituzione dell'EFSF e il prestito alla Grecia, ha avviato una riforma del Trattato con la quale adeguare quest'ultimo all'esigenza dell'Unione di dotarsi di un fondo di salvataggio per gli Stati in difficoltà²⁵⁴.

Come già detto, tuttavia, l'importanza della posta in palio e l'esigenza di salvare l'Unione monetaria ha spinto gli Stati europei a effettuare un bilanciamento tra gli articoli 122 e 125, chiusosi con la netta prevalenza del primo. È stata sacrificata la possibilità di infliggere una pena esemplare nei confronti di uno Stato inadempiente rispetto ai parametri di Maastricht, ma le misure approntate per la Grecia risulteranno essere tutt'altro che indolori per lo Stato beneficiario.

²⁵³ Cfr. Tony Barber, *EU possesses the legal power to rescue Greece if necessary*, in *www.ft.com*, 26 gennaio 2010.

²⁵⁴ La modifica al Trattato sul funzionamento dell'Unione è stata approvata nel Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011.

4.3. Le possibili conseguenze di un intervento tardivo

La crisi greca ha messo ancora una volta in evidenza la ricorrente difficoltà delle istituzioni europee nel reagire in modo tempestivo alle situazioni d'emergenza, come già era parzialmente emerso in occasione della reazione alla crisi economica internazionale del 2008.

Un'incredibile serie di ritardi e ambiguità ha contraddistinto la risposta della classe politica europea agli allarmi provenienti dalla penisola ellenica. Si è arrivati solo dopo sei mesi di trattative a riconoscere i rischi sistemici insiti nella crisi, quando questi ultimi non erano più circoscrivibili ai paesi maggiormente indebitati.

Appare innegabile come una maggiore prontezza di intervento e la prestazione immediata di idonee garanzie di solvibilità da parte dell'Unione Europea avrebbero certamente sottratto il debito greco, che nel gennaio 2010 era pari a soli 9 miliardi di euro, alla speculazione dei mercati finanziari, e avrebbero salvato il paese ellenico dalla ormai inevitabile bancarotta.

Tuttavia, le richieste di aiuto formulate dalla Grecia, dalla Spagna, dal Portogallo e dall'Irlanda in una fase in cui le difficoltà finanziarie erano ancora governabili, sono state inizialmente disattese e sottovalutate dalla classe dirigente degli altri Stati europei per evitare di scontentare i rispettivi elettori, lasciando che trascorressero dei mesi in una situazione di incertezza.

Un rinvio scellerato, nelle cui more la speculazione e i mercati internazionali hanno approfittato di una situazione estremamente confusa, facendo salire alle stelle il conto da pagare. Si è partiti dal micro debito di 6 miliardi del gennaio 2010, per arrivare ai 45 miliardi di euro messi inizialmente a disposizione della Grecia, fino ai 110 miliardi del piano triennale a sostegno del risanamento, e si è infine stanziato nel summit del 10 maggio un ammontare gigantesco di risorse con la istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione da 750 miliardi di euro.

Si è in tal modo aperta a strada alla creazione di nuovi strumenti di architettura giuridico – economica, vere novità storiche per l'Europa, quali i meccanismi di prestito, i programmi d'aggiustamento, la flessibilità degli interventi Bce, un quadro rafforzato per la sorveglianza macroeconomica e una prospettiva per il futuro, con la creazione di un nuovo istituto anti-crisi, l'Esm.

Influenti analisti che fin dall'alba della crisi avevano subordinato le chance di ripresa ad un intervento congiunto delle istituzioni europee e del FMI²⁵⁵, hanno assistito con amarezza alla tardiva mobilitazione di risorse finanziarie, osservando come il progressivo incremento, nel corso

255 Cfr. Nouriel Roubini, vd. nota 128.

degli anni, del valore delle somme spese nei grandi salvataggi di Stati e banche²⁵⁶ abbiano trasformato questi ultimi in “pazienti cagionevoli e assuefatti a droghe pericolose, rendendoli sensibili a nuove forme di un virus che di tanto in tanto può rivelarsi letale”, come dimostrato dal fallimento di Lehman Brothers²⁵⁷.

Se il meccanismo di stabilizzazione fosse stato varato due mesi prima di quanto non sia accaduto in realtà, quando ancora non si parlava di contagio e gli *spread* tra i rendimenti dei titoli di stato erano a livelli molto più bassi rispetto a quelli dei primi giorni di maggio, sarebbe stato necessario investire molte meno risorse per convincere i mercati finanziari che l'Unione europea non ha un ventre molle, con alte probabilità di scongiurare il default della Grecia.

Oggi la situazione presenta difficoltà maggiori: alcuni studiosi sostengono da tempo che sia giunto il momento di ammettere che la Grecia non sta soffrendo soltanto di una crisi di liquidità, apprestandosi ad affrontare una crisi di insolvenza, iniziata con il declassamento del suo debito pubblico, da parte delle agenzie di rating, a livello di spazzatura e che rischia di materializzarsi ben prima del 2016, quando il rapporto tra indebitamento e Pil arriverà al 148%: un livello tale per cui una scossa minima sarà in grado di innescare una nuova crisi debitoria²⁵⁸.

Il piano di salvataggio da 110 miliardi di euro approvato nel maggio del 2010 dall'Unione Europea e dal Fondo monetario internazionale rischia di limitarsi a posticipare il dissesto. Per questa ragione, non manca chi prospetta l'ipotesi di una ristrutturazione attenta del debito greco, un default ordinato da preferire, come insegna la vicenda argentina²⁵⁹, al caos che si potrebbe innescare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi che la Grecia si è posta per il 2014.

Di recente, il pessimismo sulle possibilità della Grecia di tirarsi fuori dalla crisi in cui è piombata ha spinto alcuni studiosi ad additare l'appartenenza della stessa all'Unione monetaria come una delle principali cause della difficoltà di risoluzione della crisi. Da più parti, infatti, è stato sostenuto che la Grecia non riuscirà ad onorare il suo debito nazionale, che l'insolvenza sarà in larga misura dovuta all'adesione del paese alla moneta unica²⁶⁰ e che se la Grecia non avesse fatto parte dell'Eurozona, le autorità avrebbero potuto svalutare la moneta agendo contemporaneamente sulla

256 Dai 10 miliardi di dollari spesi per porre fine alla crisi coreana del 1997 ai 1000 miliardi di valuta americana impiegati per la creazione del meccanismo europeo di stabilizzazione, l'aumento è stato vertiginoso.

257 Cfr. Nouriel Roubini, *Return to the Abyss*, in www.project-syndicate.org, 14 maggio 2010.

258 Cfr. Nouriel Roubini, *Greece's best option is an orderly default*, in www.ft.com, 28 giugno 2010.

259 La crisi dei bond argentini culminò in un default molto sregolato. Il deficit fiscale dell'Argentina all'inizio era pari al 3% del Pil, mentre quello della Grecia è del 13,6 per cento. Il debito pubblico argentino era pari al 50% del Pil, mentre quello greco è del 115% e continua a crescere. Infine, l'Argentina aveva un deficit delle partite correnti pari al 2% del Pil, mentre quello della Grecia è del 10 per cento.

260 Cfr. Martin Feldstein, *Perché la Grecia non pagherà i debiti*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 agosto 2010.

leva fiscale. Una moneta svalutata avrebbe consentito di aumentare le esportazioni e spinto le famiglie a consumare di più i prodotti nazionali, sostituendo le importazioni. L'aumento di domanda per beni e servizi greci avrebbe rafforzato il Pil, incrementando il gettito fiscale e riducendo i trasferimenti. In breve, se la Grecia fosse stata ancora al comando della propria politica monetaria il consolidamento fiscale sarebbe stato, secondo alcune scuole di pensiero, assai più semplice e meno doloroso²⁶¹.

L'adesione della Grecia al Trattato di Maastricht è stata ritenuta, inoltre, come una delle cause principali del forte deficit dei suoi conti pubblici. Poiché da oltre un decennio la Grecia non ha più la sua valuta nazionale, non ci sono stati per lungo tempo segnali di mercato capaci di avvertire che il debito stava assumendo proporzioni insostenibili. Se la Grecia fosse rimasta fuori dalla zona euro, mantenendo la dracma, il forte aumento dell'offerta di titoli di debito greci avrebbe spinto la dracma al ribasso e i rendimenti dei titoli al rialzo. Ma poiché i titoli greci espressi in bond erano considerati come valida alternativa ad obbligazioni di altri paesi, il tasso sui titoli greci non cresceva man mano che le emissioni di Atene aumentavano in volume, e non lo ha fatto fino a quando il mercato non ha incominciato a temere il default.

Oggi, tuttavia, la strada di un ritorno di Atene alla vecchia moneta non è più percorribile: se la Grecia uscisse dall'euro, il suo debito, per essere sottoscritto in nuove dracme, richiederebbe rendimenti elevatissimi, e nemmeno le esportazioni trarrebbero giovamento dall'abbandono della moneta unica in quanto il paese non possiede un'industria competitiva²⁶².

Al giudizio pessimistico espresso dagli economisti americani sulla capacità della Grecia di risalire la china, si contrappone la fiducia di alcuni studiosi europei, sostenitori dell'idea per cui le riforme saranno in grado di scongiurare il fallimento²⁶³. Questa tesi propugna con forza l'improrogabilità di una deregulation decisa dell'economia greca, per consentirle di realizzare le previsioni dell'Ocse che quantificano nel 15% il possibile aumento del Pil nel momento in cui si procederà ad una riforma radicale delle regolamentazioni vigenti.

Nel 2011 si è assistito ad un inasprimento dei contrasti tra le agenzie di rating internazionali e le istituzioni che sovrintendono all'attuazione del piano di recupero greco.

261 Cfr. David Vines, *Greece and the vulnerability of the European Monetary Union*, in www.eastasiaforum.org, 16 maggio 2010.

262 Cfr. Giorgio Arfaras, *Geopolitiche dell'Euro*, in *I quaderni speciali di Limes*, Anno 2, n.1, p. 17-22.

263 Cfr. Costas Meghir; Dimitri Vayanose Nikos Vettas, *La Grecia può vincere (basta fare le riforme)*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 agosto 2010.

Nel mese di marzo, prima Moody's²⁶⁴ e poi Standard & Poor²⁶⁵ hanno tagliato il rating greco, facendolo arrivare al livello di paesi come Bolivia, Angola, Albania, Bielorussia, Mongolia e Papua Nuova Guinea. Le due agenzie hanno annunciato che potrebbero procedere ad ulteriori tagli, giustificando la decisione con l'aumento dei rischi sul programma di consolidamento fiscale, le carenze di gettito, le difficoltà di riformare l'assistenza sanitaria e il sistema delle imprese a partecipazione statale.

Le decisioni prese dalle agenzie di rating hanno ridestato il dibattito – mai sopito – sul conflitto di interessi in cui le stesse versano, trattandosi di società private a cui è assegnato un ruolo pubblico.

A livello politico, la reazione dell'Europa non si è fatta attendere²⁶⁶. In occasione della riunione dei Capi di Stato e di governo della zona euro dell'11 marzo, è stato espressamente accolto con favore l'impegno assunto dalla Grecia di proseguire rigorosamente le riforme strutturali, accrescere lo sviluppo di capacità per la loro attuazione, portare a termine completamente e in tempi brevi il piano di privatizzazione e di sviluppo immobiliare di 50 miliardi di EUR annunciato e introdurre un quadro di bilancio rigoroso e stabile che abbia un fondamento giuridico quanto più solido possibile.

Alla luce dei predetti impegni assunti dalla Grecia nel contesto del programma di aggiustamento, i Capi di Stato hanno altresì deliberato un taglio dei tassi d'interesse sui prestiti erogati alla Grecia dall'EFSF e dall'EFSM, i quali sono stati adeguati di 100 punti base, con riduzione dal 5,2 al 4,2%. Inoltre la scadenza per tutti i prestiti del programma alla Grecia è stata portata da 5 anni a 7 anni e mezzo in linea con le direttive provenienti dal FMI²⁶⁷.

Sono stati dunque recepiti dall'Unione Europea i dubbi e gli auspici degli analisti economici, i quali paventavano un sicuro default nell'ipotesi in cui non fossero stati tagliati i tassi e prolungati i termini di scadenza dei bond.

Facendo seguito all'ulteriore peggioramento dello scenario finanziario del vecchio continente, la riunione dei Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri dell'UE, tenutasi a Bruxelles il 21 luglio 2011, ha approvato un nuovo programma per la Grecia, ribadendo in tal modo la volontà dell'Europa di inseguire la cavalcata inarrestabile del debito pubblico ellenico nel tentativo di

²⁶⁴ Cfr. Vittorio Da Rold, *Stangata di Moody's sulla Grecia*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2011.

²⁶⁵ Cfr. Andrea Franceschi, *Ue: S&P sbaglia sulla Grecia. Per uno studio del Fmi le agenzie di rating hanno contribuito al contagio*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2011.

²⁶⁶ Cfr. Adriana Cerretelli, *Potenziato il fondo salva-stati europeo. Tassi sul prestito tagliati alla Grecia, niente sconti all'Irlanda*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2011.

²⁶⁷ Conclusioni dei Capi di Stato o di governo della zona, Bruxelles, 11 marzo 2011.

colmare totalmente, assieme all'FMI e con il contributo volontario del settore privato, il deficit di finanziamento²⁶⁸.

L'Ecofin ha stanziato un budget di 109 miliardi di euro, prelevati dall'EFSF, con l'obiettivo di migliorare - grazie a tassi d'interesse più bassi e scadenze più lunghe - la sostenibilità del debito e il profilo di rifinanziamento della Grecia, e con l'impegno di monitorare attentamente la rigorosa attuazione del programma sulla base della valutazione periodica effettuata dalla Commissione in collaborazione con la BCE e l'FMI.

Nell'ambito del medesimo incontro si è deciso di prorogare al massimo possibile la scadenza dei futuri prestiti dell'EFSF alla Grecia, passando dagli attuali 7 anni e mezzo a un minimo di 15 anni e fino a un massimo di 30 anni, con un periodo di grazia di 10 anni, prevedendosi altresì un monitoraggio *ex post* adeguato. I tassi di interesse sui prestiti erogati dall'EFSF sono stati resi uguali a quelli del meccanismo di sostegno alla bilancia dei pagamenti (il 3,5% circa).

Accanto al sostegno finanziario gravante sugli Stati dell'Eurozona, va osservato come anche il settore privato si sia detto disposto a soccorrere la Grecia, su base volontaria, con una gamma di opzioni che rafforzano ulteriormente la sostenibilità globale e il cui importo netto ammonta a 37 miliardi di euro, e a 106 miliardi per il periodo 2011-2019. Le forme di tale supporto comprenderanno reinvestimenti alla scadenza dei debiti (*debt rollover*) con lunghe scadenze e altre forme di scambio di titoli con *haircut* (riduzione del capitale); è dunque ammesso che si verificherà una *selective default*²⁶⁹, cioè una ristrutturazione del debito greco²⁷⁰, che si cercherà di limitare al massimo temporalmente²⁷¹.

È stato infine annunciato anche un forte programma di sostegno alla crescita in Grecia attraverso la mobilitazione di fondi e una speciale *task force* di assistenza tecnica per le riforme strutturali: in

²⁶⁸ Consiglio dell'Unione Europea, 21 luglio 2011, Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della Zona Euro e delle istituzioni dell'UE.

²⁶⁹ Uno Stato sovrano si trova accede allo stato di "*selective default*" quando decide di ritardare il pagamento di alcuni titoli di debito, onorandone pienamente altri. L'idea di fondo è quella di soddisfare la totalità dei crediti, ma in tempi diversi. Si tratta insomma di un default - cioè mancato rispetto dei rimborsi di un'obbligazione a scadenza - ma che a differenza del default generale è limitato a certi titoli e non si protrae nel tempo. Quella di "*selective default*" costituisce una categoria che esiste principalmente nella terminologia di Standard & Poor's, che a differenza di Moody's e Fitch prevede accanto al rating «D» (default generale) anche «SD» (selective default). Per maggiori informazioni sul concetto di *selective default* vd. http://articles.businessinsider.com/2011-07-21/markets/30035012_1_credit-default-swaps-debt-plan-repayments#ixzz1bhx5ALvk.

²⁷⁰ Cfr. Nouriel Roubini, *The Eurozone's last stand*, in *Project Syndicate*, 18 luglio 2011.

²⁷¹ Cfr. Stefano Micossi, *I leader europei salvano la Grecia. E anche l'Euro*. In *www.lavoce.info*, 22 luglio 2011.

tal modo, la crescita viene riconosciuta come parte integrante di ogni programma di ritorno alla solvibilità.

Il successivo incontro tra gli Stati membri dell'Eurozona, tenutosi il 26 ottobre 2011, ha inoltre contemplato un uso più efficiente delle risorse finanziarie dell'EFSF, attraverso l'erogazione di un supporto di credito al nuovo debito emesso dagli Stati ai fini della riduzione degli oneri obbligazionari, e ha cercato di favorire il coinvolgimento nel finanziamento dello fondo medesimo di nuove banche, investitori privati e pubblici.

4.4. L'insostenibilità del peso del debito: nuovi aiuti dall'Europa

Come ampiamente descritto, nei primi giorni di maggio del 2011, la situazione finanziaria della Grecia è tornata critica in ragione di una crescita dell'economia limitata rispetto alle prospettive disegnate dodici mesi prima.

Del resto, contrarre debiti ingenti come quelli assunti dalla Grecia vincola all'attuazione di politiche di austerità difficilmente conciliabili con prospettive di crescita a breve termine e rende impossibile l'effettuazione degli investimenti e delle riforme necessarie ad incrementare la produttività.

Al contrario, i descritti tagli di bilancio imposti dai fautori del salvataggio greco hanno strozzato irrimediabilmente l'economia e collocato il piccolo paese europeo in un vicolo cieco dal quale non si prospetta alcuna ragionevole via di uscita se non quella di non onorare, prima o poi, gli impegni presi e dichiarare, per l'effetto, il default.

Al riguardo, merita evidenziare come quella greca non sia una tipologia di crisi inedita. La storia di Stati sovrani che compiono passi più lunghi del consentito, per ingenuità o mala fede, trova un precedente illustre nei debiti contratti dal governatore dell'Impero Ottomano, a metà degli anni '70 del XIX secolo, per modernizzare il territorio egiziano e applicare al medesimo il modello di sviluppo europeo²⁷².

In pochi anni il governatore Ismail si ritrovò debitore di oltre 100 milioni di sterline nei confronti delle banche europee e, strangolato dagli interessi, non riuscì più ad onorare il debito.

Gli istituti di credito del vecchio continente, pertanto, incaricarono i governi dei rispettivi Stati di appartenenza di creare un consorzio per la gestione delle finanze egiziane, mediante il quale questi acquistarono il controllo effettivo del paese.

²⁷² Cfr. Loretta Napoleoni, *Il contagio*, Rizzoli, 2011

Alla luce della dinamica assunta dalla vicenda ellenica, appare possibile che la Grecia dei tempi moderni sia destinata a condividere la sorte dell'Egitto di Ismail.

Incalzato dall'incedere del suo passivo, l'esecutivo ellenico ha deciso all'inizio dell'estate 2011 di chiedere un nuovo salvataggio ai paesi dell'Eurozona per consentire alla Grecia di comprare il suo debito.

L'Eurogruppo, in occasione dell'incontro tenutosi il 20 giugno, ha dato il via libera al secondo piano di aiuti per la Grecia finanziato con risorse pubbliche e private. Tale decisione è stata confermata dal Consiglio europeo, ed è stata motivata sulla base dell'incapacità della Grecia di finanziarsi sul mercato per rimborsare i debiti in scadenza, ma, al contempo, subordinata alla condizione che il coinvolgimento del settore privato avvenga su base volontaria e nella forma di un'adesione al *roll over* volontario e informale dei titoli di stato greci in circolazione che giungono a scadenza²⁷³.

La partecipazione dei privati è stata prevista per favorire il conseguimento di due obiettivi: portare a una significativa riduzione delle necessità di raccolta annuali della Grecia ed evitare il selective default.

L'Eurogruppo ha anche confermato l'erogazione, entro metà luglio, della tranche di aiuti alla Grecia da 12 miliardi di euro prevista dal primo piano di salvataggio da 110 miliardi: il versamento è stato condizionato all'approvazione, da parte del Parlamento greco, del nuovo piano di austerità, con un'accelerazione del programma di privatizzazioni che consenta di portare a termine il negoziato con la Commissione europea, la Bce e il Fondo monetario sullo stato di avanzamento del piano di risanamento dei conti pubblici: un passaggio indispensabile per poter ottenere i finanziamenti previsti dal pacchetto di aiuti da 110 miliardi.

In questo clima di incertezza, ha avuto inizio un dibattito politico e tecnico intorno alle possibili conseguenze delle scelte che l'Unione Europea ha preso e dovrà prendere – nel prossimo futuro – sulla crisi greca.

Secondo Nouriel Roubini, la Grecia avrebbe dovuto ristrutturare ordinatamente per evitare il *break up*, allungando la durata dei vecchi bond, mantenendo il medesimo valore facciale e lo stesso tasso di interesse. L'analista turco ritiene che solo con una ristrutturazione ordinata e *market friendly* Atene potrebbe evitare il default²⁷⁴.

²⁷³ Conclusioni del Consiglio europeo, Bruxelles, 23-24 giugno 2011.

²⁷⁴ «La soluzione ha molti vantaggi: il valore facciale dei bond resta inalterato e per i creditori che devono riferirsi a un mark to market è un vantaggio; inoltre non c'è aumento dei tassi di interesse a livelli di mercato che per la Grecia sarebbe impossibile da sostenere (vedi il caso Argentina) poiché viaggiano oltre al 20%, e, infine, non ci sarebbe perdita perché si dilaziona la riscossione del capitale che non subisce *haircut*». Cfr. Nouriel Roubini, "No Alternative To Greek Debt Restructuring", in *The Wall Street Journal*, 27 maggio 2011.

Altri studiosi sostengono - al contrario - che ormai non vi siano alternative al default della Grecia e alla sua uscita dalla moneta unica, affermando altresì che la classe dirigente del vecchio continente preferisca procrastinare l'inevitabile investendo i soldi pubblici in aree non più coperte dai privati. Questo procedimento permette ai creditori di continuare a far credere che il valore contabile delle obbligazioni greche in loro possesso non abbia bisogno di essere diminuito, ma nasconde artifici finanziari dalla vita breve²⁷⁵.

Intervenendo nel confronto, Giuliano Amato ha commentato l'ipotesi di una uscita della Grecia dall'Unione, ponendo l'accento sulle ragioni che hanno spinto ad inserire, nel Trattato dell'UE, l'attuale art. 50, il quale regola il recesso di uno Stato membro. Si chiede, inoltre, se il contagio possa essere effettivamente fermato mettendo la Grecia alla porta, o se, al contrario, un siffatto tipo di condotta non dimostrerebbe che non è più la coesione il principio su cui si regge l'esperienza europea e che i mercati, prendendo di mira qualcuno, possono ottenere un risultato del genere. L'abbandono della scena europea da parte del paese ellenico costituisce, in effetti, un'eventualità tutt'altro che facile da praticare, e soprattutto non lo è con l'immediatezza che in genere caratterizza le risposte all'emergenza finanziaria. Basta leggere la procedura per rendersene conto. È una procedura di negoziato, intesa a sistemare le complesse partite di dare e di avere che si sono venute formando negli anni di comune permanenza nell'Unione, e per essa l'art.50 TFU prevede un termine di ben due anni.

La disposizione in esame fu inserita più come deterrente, che come norma destinata ad essere effettivamente applicata, con l'obiettivo di impedire la strategia ostruzionistica e di logoramento degli euroscettici di stampo britannico, la quale si era avvalsa in più occasioni dell'argomento dell'irreversibilità dell'appartenenza all'Unione per imporre la propria volontà²⁷⁶.

Appare infine opportuno riportare la tesi sostenuta da Onado, il quale ritiene che l'unica strada percorribile per risolvere la crisi sia quella del commissariamento della Grecia, cioè un controllo europeo congiunto del processo di risanamento che determini una perdita di sovranità del paese.

L'ipotesi appena descritta richiederebbe un impegno e un accordo politico europeo senza precedenti, ma rappresenterebbe, secondo il suo fautore, quel passo avanti in più dell'Europa che finora in molti hanno chiesto senza essere però accontentati. Si aprirebbe uno scenario in cui i paesi europei, in particolare quelli che hanno rinunciato alla sovranità monetaria, rinunciano anche alla sovranità fiscale perché quando succede qualcosa che non va, quando gli impegni non vengono rispettati, "arriva un poliziotto europeo che prende in mano la situazione".

²⁷⁵ Cfr. Martin Feldstein, "After the greek default", in *Project Syndicate*, 26 maggio 2011; Dani Rodrik, "Globalizzare meno e meglio", Festival dell'economia di Trento, 2 giugno 2011.

²⁷⁶ Cfr. Giuliano Amato, "Illusioni pericolose", in *Il Sole 24 Ore*, 29 maggio 2011.

Vengono dunque prospettate sanzioni più severe, giustificate in ragione del perseverante mancato rispetto del Patto di stabilità e crescita che, introdotto nel 1998, non è riuscito ad influenzare a sufficienza le condotte finanziarie degli Stati membri²⁷⁷.

La vicenda di Ismail è destinata dunque a ripetersi?

5. La crisi in Irlanda

Tra il 1997 e il 2007, l'economia irlandese è cresciuta rapidamente grazie alla previsione di un'aliquota bassa per l'imposta sulle società e al tasso di interessi contenuto fissato dalla BCE. La crescita del reddito ha tuttavia condotto alla creazione di una bolla immobiliare, il cui esaurimento, nel 2007, ha messo sotto pressione il sistema bancario nazionale, pesantemente esposto in tale settore.

Dopo anni d'indebitamento esterno su ampia scala, le banche irlandesi si sono ritrovate pesantemente esposte di fronte a una contrazione dei mercati a livello internazionale. L'inizio della crisi internazionale ha ulteriormente aggravato le condizioni delle banche irlandesi: l'Irlanda è stato, infatti, il primo Stato europeo ad essere contagiato dal *downturn* finanziario esplosivo nel mercato immobiliare americano nel 2007 e diffusosi successivamente nel resto del mondo.

Nel settembre 2008 il governo di Dublino ha annunciato ufficialmente il crollo del PIL nazionale e l'ingresso del paese in recessione, per la prima volta dagli anni ottanta. I mesi successivi sono stati caratterizzati da un vertiginoso aumento del tasso di disoccupazione e dal crollo della borsa, che hanno aperto la strada a manifestazioni di piazza e a una dura contestazione politica nei confronti del partito di governo, il *Fianna Fáil*. Gli scandali sulla dissennata gestione di alcune operazioni bancarie da parte dei principali istituti di credito dell'isola non hanno fatto altro che aggravare una situazione già in gran parte compromessa²⁷⁸.

L'esecutivo ha adottato misure radicali per affrontare i problemi del settore bancario, attraverso garanzie sui depositi, separazione patrimoniale, nazionalizzazioni e un programma di ricapitalizzazione²⁷⁹. Tuttavia, i costi dei salvataggi bancari portati a termine dal governo – anche

²⁷⁷ Marco Onado, "Grecia nella trappola del debito, fuori dalla crisi solo con un commissariamento", in *Il Sole 24 Ore*, 3 giugno 2011.

²⁷⁸ Anglo Irish Bank offices were searched, in RTE News, 24 febbraio 2009, consultabile su <http://www.rte.ie/news/2009/0224/angloirish.html>.

²⁷⁹ Cfr. Brian Lenihan, *Irlanda, alzati e cammina*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2010.

con l'ausilio di una struttura creata ad hoc, il *National Asset Management Agency*²⁸⁰ – hanno provocato una crescita spropositata del debito pubblico. Nel 2010 gli interventi a favore degli istituti di credito, ritenuti indispensabili per scongiurare il fallimento del paese, hanno avuto un costo di cinquanta miliardi di euro, facendo arrivare il deficit di bilancio alla soglia record del 32% del PIL.

La difficile situazione dei conti pubblici ha convinto l'Irlanda a chiedere, nel mese di novembre del 2010, sostegno finanziario all'Unione Europea, ai paesi dell'Eurozona e al FMI. Dopo alcune settimane di trattative, l'Ecofin ha adottato una decisione che prevede assistenza finanziaria all'Irlanda²⁸¹, basata sul regolamento n. 407/2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, e una raccomandazione che precisa le condizioni per tale assistenza nell'ambito della procedura dell'UE per i disavanzi eccessivi.

Mediante i predetti provvedimenti, l'Unione Europea ha assicurato la concessione di prestiti per un importo di 22,5 miliardi di euro tramite l'EFSM nell'ambito di un pacchetto di assistenza finanziaria di importo pari a 85 miliardi di euro, sulla base di un programma negoziato con le autorità irlandesi dalla Commissione e dal Fondo monetario internazionale, in collegamento con la Banca centrale europea. Alla concorrenza della cifra stabilita hanno contribuito in misura analoga a quella sostenuta dall'UE anche l'Eurozona, tramite l'EFSF, e il FMI, mentre 17,5 miliardi di euro sono giunti attraverso riserve di cassa del Ministero del tesoro e investimenti del fondo irlandese di riserva per le pensioni e da prestiti bilaterali provenienti dal Regno Unito, Danimarca e Svezia. Il tasso di interesse da applicare ai prestiti che Dublino riceverà nel corso dei tre anni sarà del 6%, più alto rispetto al 5,2% della Grecia.

Il programma condiviso dai soggetti partecipanti al salvataggio e dall'Irlanda ha imposto a quest'ultima una ristrutturazione del suo sistema bancario, l'implementazione di riforme volte a sostenere la crescita e la riduzione del deficit pubblico al di sotto del 3% del prodotto interno lordo entro il 2015.

Occorre osservare come il pacchetto da 85 miliardi, concordato dai ministri in una riunione informale del 28 novembre in risposta a una richiesta presentata il 22 novembre dalle autorità irlandesi, ha previsto espressamente la destinazione di dieci miliardi di euro all'immediata ricapitalizzazione delle banche irlandesi, con una riserva per imprevisti pari a venticinque miliardi

²⁸⁰ Ente istituito con l'obiettivo di rilevare i titoli dei prestiti concessi dalle banche e che queste non erano più in grado di riscuotere a causa della crisi.

²⁸¹ Decisione di esecuzione del Consiglio del 7 dicembre 2010 che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria (2011/77/UE).

di euro, e di cinquanta miliardi di euro alla copertura delle esigenze di finanziamento del bilancio del governo irlandese.

La raccomandazione del Consiglio riprende le condizioni fissate nel programma concordato con il governo irlandese. Sulla base dell'articolo 126, paragrafo 7 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, essa illustra le misure necessarie per correggere il deficit dell'Irlanda entro il 2015, prorogando la precedente scadenza del 2014.

La crisi politica nata a seguito dell'insorgere del *downturn* economico – che ha condotto alle dimissioni del primo ministro in carica e alle conseguenti elezioni del 25 febbraio 2011 – unitamente ai tagli di rating di cui l'Irlanda è stata fatta oggetto da parte delle principali agenzie internazionali, non hanno favorito una serena attuazione del piano anti crisi, concorrendo anzi a provocare l'aumento dello *spread* con i titoli di debito pubblico della Germania e a favorire le speculazioni finanziarie degli investitori.

Occorre ricordare, inoltre, come il vertice dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, tenutosi l'11 marzo 2011, abbia rigettato la richiesta di taglio del tasso di interesse sui prestiti ricevuti avanzata dal governo irlandese. La domanda formulata dall'esecutivo irlandese, uguale a quella – accolta – presentata dalla Grecia, contemplava un taglio dal 5,8 al 4,8 dei tassi di interesse sul prestito europeo e scadenze più lunghe. La condizione imposta dalla Germania e dalla Francia per l'accoglimento dell'istanza consisteva però nell'aumento dell'imposta societaria irlandese, oggi al 12,5% contro la media Ue del 23, oppure nel via libera a una base comune imponibile. Il diniego opposto dall'Irlanda ha determinato pertanto la sua esclusione dai benefici riservati alla Grecia.

L'Ecofin del 17 maggio 2011 ha adottato una decisione che modifica le condizioni dell'assistenza finanziaria all'Irlanda in base al meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, al fine di predisporre l'erogazione della seconda quota del prestito²⁸².

Questa decisione fa seguito a un riesame da parte della Commissione e dell'FMI, d'intesa con la Banca centrale europea, dei progressi compiuti dall'Irlanda nell'attuazione del suo programma di aggiustamento economico approvato nel novembre scorso.

Tenuto conto delle prospettive economiche rivedute e delle priorità politiche del governo eletto il 25 febbraio, le modifiche proposte alle condizioni di politica economica sono state giudicate necessarie per garantire la buona esecuzione del programma.

Appare oggi urgente fermare il contagio della crisi bancaria irlandese, per le medesime ragioni per cui è stato necessario intervenire con lo scopo di arginare il crollo dell'economia greca. I due maggiori creditori dell'Irlanda sono il Regno Unito e la Germania, con prestiti rispettivamente per

²⁸² Decisione di esecuzione del Consiglio del 30 maggio 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/77/UE che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (2011/326/UE).

149 e 139 miliardi di dollari. Un default del settore bancario irlandese si diffonderebbe dunque a macchia d'olio, colpendo in maniera diretta le banche tedesche e britanniche e obbligando a mettere in campo cospicui piani di salvataggio a livello nazionale.

Per questi motivi il Consiglio europeo del 21 luglio 2011, elogiando la disponibilità dell'Irlanda a partecipare in modo costruttivo alle discussioni in merito al progetto di direttiva sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società²⁸³ e alle discussioni strutturate in materia di politica fiscale nel quadro del Patto euro plus, ha esteso al predetto paese e al Portogallo le stesse condizioni di finanziamento e sostegno concesse alla Grecia, senza prevedere, tuttavia, l'opzione di ristrutturazione del debito²⁸⁴.

6. La crisi in Portogallo

Il Portogallo è la terza vittima della crisi dei debiti sovrani dell'eurozona. Una vicenda comune a più Stati, ma che presenta tratti molto diversi tra loro.

Dei conti truccati che hanno spinto la Grecia sulla soglia del default si è ampiamente parlato *supra*. Anche le ragioni che hanno cagionato la crisi bancaria irlandese sono state diffusamente esposte: la vicenda irlandese assomiglia molto a quella islandese, cioè a quella di un paese che si trasforma in una mega banca di investimento e che usa una leva finanziaria superiore al suo PIL. Una scommessa sconsiderata che prospera sulla deregolamentazione irrazionale del sistema finanziario e che travolge il PIL nella sua caduta, facendo schizzare il deficit pubblico in una notte al 30%²⁸⁵.

Quella che ha colpito il Portogallo rappresenta una tipologia di crisi ancora diversa dalle altre due, dipendendo dalla scarsa competitività dell'economia del paese.

Il problema di Lisbona è stata la crescita, o meglio la mancata crescita del PIL dovuta all'erosione continua di competitività. Secondo molti, il Portogallo è una regione periferica perché da anni la sua economia è diventata tale non reggendo il passo con l'economia leader del continente, quella tedesca. Salari troppo alti rispetto alla produttività hanno messo fuori mercato i pochi prodotti realizzati dall'industria portoghese, infrastrutture insufficienti, istruzione inadeguata, sprechi,

²⁸³ Commissione Europea, Bruxelles, 16.3.2011, COM(2011) 121 definitivo 2011/0058 (CNS), Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società.

²⁸⁴ Decisione di esecuzione del Consiglio del 2 settembre 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/77/UE che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (2011/542/UE).

²⁸⁵ Cfr. Vittorio Da Rold, *Tre crisi diverse in Europa: Grecia conti truccati, Irlanda crisi bancaria, Portogallo non competitivo*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 aprile 2011.

selezione della classe politica per nepotismo e non per merito. La debolezza dell'economia ha penalizzato le entrate fiscali, rendendo impossibile onorare il pagamento dei bond in scadenza.

Dall'avvento della democrazia, realizzatosi nel 1974, i governi che si sono susseguiti alla guida del paese avrebbero, secondo alcuni analisti, favorito la genesi di continue bolle economiche e l'aumento della spesa pubblica, attraverso la creazione di poco comprensibili partnership tra pubblico e privato, finanziando numerose consulenze esterne non necessarie e inefficienti, consentendo notevoli ritardi nei lavori pubblici gestiti dallo Stato, gonfiando i bonus e gli stipendi dei dirigenti pubblici, favorendo una politica di assunzioni persistente e durevole nel tempo che ha incrementato il numero dei dipendenti pubblici in esubero rispetto al fabbisogno statale²⁸⁶.

Per l'attuazione delle linee politiche qui descritte, gli esecutivi hanno fatto ampio ricorso all'indebitamento dello Stato sul mercato obbligazionario, impiegando altresì gran parte dei fondi strutturali e di coesione provenienti dall'Unione Europea e destinati, in teoria, a favorire lo sviluppo del paese.

La situazione finanziaria in cui versa il Portogallo ha assunto i toni della criticità il 23 marzo 2011, quando il premier Socrates si è dimesso a seguito della bocciatura, da parte del Parlamento, del piano di risanamento predisposto dal governo socialista per scongiurare la necessità di dover ricorrere all'intervento di salvataggio dell'Ue. La crisi politica è stata seguita da una reazione negativa dei mercati finanziari, che ha determinato un aumento dei rendimenti dei titoli decennali, quinquennali e biennali e al declassamento del rating finanziario di Lisbona.

Il 6 aprile, alla luce di una situazione debitoria giudicata insostenibile da tutti gli analisti economici e dalla generalità delle agenzie di rating, il Portogallo ha formulato un'espressa richiesta di salvataggio all'Unione Europea, riconoscendo di non avere chance di un rientro a livelli accettabili, data l'assenza totale di compratori sul mercato, con l'esclusione della Banca centrale europea.

Il governo provvisorio nominato per condurre il paese alle elezioni di giugno si è pertanto arreso quando si è reso conto che non poteva continuare a rivolgersi al mercato ai tassi proibitivi a cui era arrivato, livelli più alti di quelli dei bond greci.

In occasione della riunione Ecofin tenutasi l'8 aprile, i Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri hanno accolto l'istanza del Portogallo, invitando la Commissione, la BCE, il FMI e il Portogallo a predisporre un programma e a realizzare un'azione adeguata per salvaguardare la stabilità finanziaria.

Il successivo Ecofin del 17 maggio 2011 ha adottato una decisione sulla concessione di assistenza finanziaria al Portogallo, autorizzando l'UE a concedere prestiti per un importo pari a 52 miliardi di euro nel quadro di una dotazione di 78 miliardi di assistenza finanziaria, di cui 26 miliardi di euro

²⁸⁶ Grande investigação DN Conheça o verdadeiro peso do Estado, in *Diário de Notícias*, 7 gennaio 2011.

sono stanziati rispettivamente a titolo del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria e del Fondo europeo di stabilità finanziaria. L'FMI fornirà circa 26 miliardi a titolo dell'*Extended Fund Facility*.

Il prestito a titolo del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria avrà una scadenza media massima di 7,5 anni e un margine di 215 punti base in più del costo del finanziamento dell'UE. Un importo pari a circa 12 miliardi di EUR è stato previsto per sostenere le banche.

L'assistenza è stata concessa sulla base di un programma triennale per il periodo fino alla metà del 2014, che è stato negoziato con le autorità portoghesi dalla Commissione e dall'FMI, d'intesa con la Banca Centrale Europea²⁸⁷.

Il predetto programma sarà basato su tre pilastri:

- 1) l'adozione di riforme strutturali che diano una spinta alla crescita, creino posti di lavoro e migliorino la competitività del paese;
- 2) una strategia di consolidamento fiscale, supportata da misure fiscali strutturali e da un maggiore controllo sulle partnership pubblico-privato e sulle imprese statali, finalizzata a ridurre il rapporto debito/Pil nel medio periodo e a ridurre il deficit annuale al di sotto del 3% del PIL a partire dal 2013;
- 3) una strategia per il settore finanziario basata sulla ricapitalizzazione e il *deleveraging*, con sforzi per la salvaguardia del settore finanziario nei confronti di una riduzione disordinata della leva con cui gli operatori operano sul mercato. Ciò dovrà essere fatto attraverso meccanismi ispirati dal mercato, supportati da *backstopping facilities*.

La politica dei salvataggi portata avanti dall'Unione Europea negli ultimi mesi non è tuttavia universalmente condivisa, in particolare in riferimento alla situazione economica portoghese.

Secondo parte della dottrina economica, infatti, l'aggravamento della crisi del Portogallo è stato provocato da una pressione sleale e arbitraria esercitata dai grandi operatori di borsa titolari dei bond emessi dal paese lusitano, speculatori e analisti dell'affidabilità creditizia che, per miopia o ragioni ideologiche, hanno cercato di cacciare un governo eletto democraticamente per assumere il controllo della nuova classe politica²⁸⁸.

Autorevoli studiosi hanno pertanto messo in guardia le democrazie occidentali dall'effetto domino che i mercati finanziari sono in grado di generare nei confronti delle crisi economiche e dall'influenza che hanno dimostrato di essere in grado di influenzare rispetto alle scelte politiche

²⁸⁷ Decisione di esecuzione del Consiglio del 30 maggio 2011 sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2011/344/UE).

²⁸⁸ Cfr. Robert M. Fishman, *Portugal's unnecessary bailout*, in *The New York Times*, 12 aprile 2011.

degli Stati, auspicando una attenta regolamentazione, a livello internazionale, dei mercati e dei principali agenti finanziari.

Così come fatto con l'Irlanda, il Consiglio europeo del 21 luglio 2011 ha deliberato l'estensione al Portogallo delle stesse condizioni di finanziamento e sostegno concesse alla Grecia, senza prevedere, tuttavia, l'opzione di ristrutturazione del debito²⁸⁹.

7. Meccanismo europeo di stabilità (MES)

Al momento dell'introduzione dell'EFSF e del EFSM l'Europa si è concentrata esclusivamente sull'esigenza di salvare la Grecia, e sulla necessità di raggiungere tale obiettivo nel minor tempo possibile. Per questa ragione le istituzioni comunitarie non sono state in grado di dar subito vita ad una modifica del Trattato sul funzionamento dell'Unione, la quale avrebbe richiesto tempi incompatibili con una reazione repentina alla profonda crisi debitoria in cui erano caduti, e si trovano tuttora, il bilancio della Grecia e l'economia del paese.

Solo molti mesi dopo l'erogazione dei primi aiuti al paese ellenico, l'Unione europea ha istituzionalizzato il c.d. fondo salva-stati, introducendo nell'ordinamento giuridico un'adeguata disciplina che eviti, in futuro, il verificarsi di nuove crisi al buio e consenta di guardare ai cicli di recessione economica con la consapevolezza di non dovere ricorrere a soluzioni di emergenza non contemplate dal legislatore.

È stato il consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 ad adottare la decisione che modifica il TFUE – nel rispetto della procedura semplificata disposta dall'art. 48, paragrafo 6, TFU – istituendo il meccanismo europeo di stabilità e chiedendo contestualmente il rapido avvio delle procedure nazionali di approvazione affinché essa possa entrare in vigore il 1° gennaio 2013²⁹⁰.

La decisione del Consiglio ha fatto seguito alla relazione finale con cui la *task force* sulla governance economica europea ha deliberato di procedere ad una modifica dei Trattati UE prima del 2013, con l'obiettivo di creare un meccanismo robusto e permanente per affrontare in futuro le crisi in modo ordinato, anche con la partecipazione del settore privato, e garantire la stabilità della zona Euro²⁹¹.

²⁸⁹ Decisione di esecuzione del Consiglio del 2 settembre 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/344/UE sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2011/541/UE); Decisione di esecuzione del Consiglio dell'11 ottobre 2011 che modifica la decisione di esecuzione 2011/344/UE sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (2011/683/UE).

²⁹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo, Bruxelles, EUCO 10/11, CO EUR 6 CONCL 3.

²⁹¹ Vd. Report finale, paragrafo 28.

La crisi greca ha evidenziato la necessità di un assetto più robusto per la gestione delle crisi. Di fatto, i recenti eventi hanno dimostrato come le difficoltà finanziarie di uno Stato membro possano rapidamente minacciare la stabilità macrofinanziaria della UE nel suo insieme, attraverso diversi canali di trasmissione. Ciò è maggiormente vero, in particolare, per l'area dell'euro, le cui economie, e soprattutto i cui settori finanziari, sono strettamente collegati e mancano sistemi per la gestione delle crisi.

In tal senso, la istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità rappresenta la base di un sistema di prevenzione delle crisi che, entro breve tempo, dovrebbe assumere carattere stabile.

Il Consiglio europeo ha deciso di aggiungere all'articolo 136 del trattato il seguente paragrafo: "*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità*"²⁹².

7.1. Forma istituzionale e governance

Alla luce di tale decisione, il Consiglio europeo ha convenuto sulla necessità per gli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo di stabilità permanente. Il MES sarà istituito con un trattato tra gli Stati membri della zona euro quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale e avrà sede in Lussemburgo. Lo statuto del MES sarà riportato in un allegato del trattato.

Il MES sarà poi attivato di comune accordo²⁹³, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme, e assumerà il ruolo del fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) e del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM) nel fornire assistenza finanziaria esterna agli Stati membri della zona euro dopo il giugno 2013.

L'accesso all'assistenza finanziaria del MES sarà offerto sulla base di una rigorosa condizionalità politica nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi scrupolosa della sostenibilità del debito pubblico effettuata dalla Commissione insieme al FMI e di concerto con la BCE. Lo Stato membro beneficiario sarà tenuto a realizzare una forma adeguata di

²⁹² Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo, allegato II.

²⁹³ Una decisione presa di comune accordo è una decisione presa all'unanimità degli Stati membri partecipanti alla votazione, vale a dire che le astensioni non impediscono l'adozione della decisione.

partecipazione del settore privato in funzione delle circostanze specifiche e secondo modalità pienamente conformi alle prassi del FMI.

Il MES avrà una capacità effettiva di prestito pari a 500 miliardi di euro²⁹⁴. La congruità della capacità di prestito sarà riesaminata periodicamente e almeno ogni cinque anni. Si cercherà di integrare la capacità di prestito del MES attraverso la partecipazione del FMI alle operazioni di assistenza finanziaria, mentre gli Stati membri che non fanno parte della zona euro potranno anche partecipare su una base *ad hoc*.

Appare chiaro che la funzione assegnata dal consiglio europeo al MES consiste nel mobilitare finanziamenti e fornire assistenza finanziaria, secondo criteri di rigorosa condizionalità, a beneficio degli Stati membri della zona euro che sono o rischiano di essere confrontati a gravi problemi finanziari, al fine di salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme.

Gli Stati membri della zona euro corrisponderanno al MES le sanzioni finanziarie ad essi applicate nell'ambito del patto di stabilità e crescita e delle procedure per gli squilibri macroeconomici. Tali sanzioni entreranno a far parte del capitale versato.

Il MES si avvarrà di un'adeguata strategia per garantire l'accesso ad ampie fonti di finanziamento e poter estendere i pacchetti di assistenza finanziaria agli Stati membri in tutte le condizioni di mercato. Qualsiasi rischio associato verrà contenuto attraverso un'adeguata gestione delle attività e passività.

Con riferimento alla governance del MES, il legislatore europeo ha disposto che questi abbia un consiglio dei governatori composto dai ministri delle finanze degli Stati membri della zona euro (quali membri con diritto di voto), con il commissario europeo per gli affari economici e monetari e il presidente della BCE quali osservatori. Il presidente del consiglio dei governatori sarà eletto dai membri con diritto di voto.

Il consiglio dei governatori sarà il più alto organo decisionale del MES e deciderà – di comune accordo – sulla concessione di assistenza finanziaria, sulle modalità e condizioni dell'assistenza finanziaria, sulla capacità di prestito del MES e sulle variazioni della gamma di strumenti. Tutte le altre decisioni del consiglio dei governatori saranno prese a maggioranza qualificata, salvo disposizione contraria.

Il MES avrà poi un consiglio di amministrazione che svolgerà i compiti specifici delegatigli dal consiglio dei governatori. Ciascuno Stato membro della zona euro nominerà un amministratore ed un amministratore supplente. Inoltre, la Commissione e la BCE nomineranno ciascuna un

²⁹⁴ Durante la transizione dal FESF al MES, la capacità di prestito congiunta non sarà superiore a tale importo.

osservatore ed un supplente presso il consiglio di amministrazione. Tutte le decisioni del consiglio di amministrazione saranno prese a maggioranza qualificata, salvo disposizione contraria²⁹⁵.

La ponderazione dei voti nel consiglio dei governatori e nel consiglio di amministrazione sarà proporzionale alle rispettive partecipazioni degli Stati membri al capitale del MES.

Il consiglio dei governatori nominerà un amministratore delegato responsabile della gestione quotidiana del MES, il quale presiederà il consiglio di amministrazione.

7.2. Struttura del capitale

Il MES mirerà ad ottenere e mantenere il più alto rating del credito delle grandi agenzie di rating e avrà un capitale sottoscritto totale di 700 miliardi di euro. Di questo importo, 80 miliardi saranno sotto forma di capitale versato fornito dagli Stati membri della zona euro e si aggiungeranno progressivamente a partire dal luglio 2013 in cinque rate annuali di uguale importo.

Il MES disporrà anche di una combinazione di capitale richiamabile impegnato e di garanzie degli Stati membri della zona euro per un importo totale di 620 miliardi di EUR. Durante la fase transitoria dal 2013 al 2017, gli Stati membri si sono impegnati ad accelerare, nel caso improbabile in cui ciò si riveli necessario, la fornitura di strumenti adeguati allo scopo di mantenere una proporzione minima del 15% tra il capitale versato e l'importo in essere delle emissioni.

La chiave di ripartizione dei contributi di ciascuno Stato membro al capitale sottoscritto totale del MES sarà basata sulla chiave applicabile al capitale versato della BCE. Gli Stati membri, ratificando il trattato istitutivo del MES, si impegnano giuridicamente a fornire un contributo al capitale sottoscritto totale.

Il consiglio dei governatori deciderà di comune accordo al momento dell'adattamento dell'importo del capitale sottoscritto totale o del richiamo del capitale, tranne che in alcuni casi specifici. In primo luogo, il consiglio di amministrazione può decidere, a maggioranza semplice, di ripristinare – attraverso un richiamo di capitale – il livello di capitale versato nel caso in cui l'importo del capitale versato si riduca per effetto dell'assorbimento di perdite²⁹⁶. In secondo luogo, sarà istituita una procedura di garanzia su richiesta volta a consentire il richiamo automatico di capitale nei confronti dei partecipanti al capitale del MES se necessario per evitare un mancato pagamento ai creditori del

²⁹⁵ La maggioranza qualificata è definita come l'80% dei voti.

²⁹⁶ Il voto dello Stato membro la cui inadempienza è all'origine della perdita da coprire è sospeso per questa decisione.

MES. La responsabilità di ciascun partecipante al capitale sarà in ogni caso limitata alla sua quota del capitale sottoscritto.

Qualsiasi contributo al capitale sottoscritto da parte di uno Stato membro²⁹⁷ che aderisca al MES dopo il luglio 2013 avrà luogo secondo le stesse modalità applicate per i contributi originari. Le implicazioni pratiche per l'importo globale del capitale sottoscritto e la distribuzione del capitale tra gli Stati membri saranno decise dal consiglio dei governatori di comune accordo.

Finché il MES non sia stato attivato e a condizione che la capacità effettiva di prestito non sia inferiore a 500 miliardi di euro, i proventi dell'investimento del capitale versato del MES saranno restituiti agli Stati membri al netto delle deduzioni per spese operative.

Dopo la prima attivazione del MES, i proventi dell'investimento del capitale e dell'attività di assistenza finanziaria del MES saranno mantenuti all'interno dello stesso. Tuttavia, qualora il capitale versato superi il livello richiesto per mantenere la capacità di prestito del Meccanismo, il consiglio di amministrazione potrà decidere, a maggioranza semplice, di distribuire un dividendo agli Stati membri della zona euro sulla base della chiave di ripartizione dei contributi.

7.3. Strumenti e ruolo del FMI

Ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, in linea con la modifica dell'articolo 136 del trattato, il MES fornirà assistenza finanziaria soggetta a una rigorosa condizionalità nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico, commisurato alla gravità degli squilibri dello Stato membro, che assumerà la forma di prestiti. Può tuttavia intervenire, eccezionalmente, nei mercati primari del debito sulla base di un programma di aggiustamento macroeconomico soggetto a rigorosa condizionalità e previa decisione del consiglio dei governatori di comune accordo.

Il MES può concedere a uno Stato membro della zona euro confrontato a problemi finanziari gravi sostegno a breve o medio termine alla stabilità. L'accesso al sostegno del MES alla stabilità comporterà un programma di aggiustamento macroeconomico soggetto a un'adeguata condizionalità politica commisurato alla gravità degli squilibri soggiacenti dello Stato membro beneficiario. La durata del programma e la scadenza dei prestiti dipenderanno dalla natura degli squilibri e dalle

²⁹⁷ Per effetto dell'adesione alla zona euro, uno Stato membro diventa membro del MES con tutti i diritti e gli obblighi che ne derivano.

possibilità per lo Stato membro beneficiario di riacquisire l'accesso ai mercati finanziari entro il periodo di disponibilità delle risorse del MES.

Il MES può, altresì, acquistare obbligazioni di uno Stato membro – confrontato a problemi finanziari gravi – nel mercato primario, al fine di ottimizzare l'efficienza in termini di costi del sostegno. Le condizioni e le modalità per l'acquisto delle obbligazioni vengono specificate nella decisione sulle modalità e condizioni dell'assistenza finanziaria. Il consiglio dei governatori può rivedere gli strumenti a disposizione del MES e decidere di variarne la gamma.

Nelle conclusioni del consiglio europeo si fa menzione della stretta cooperazione che intercorrerà tra il MES e il FMI nella fornitura di assistenza finanziaria²⁹⁸. In tutte le circostanze si chiederà la partecipazione attiva del FMI, a livello sia tecnico che finanziario. La Commissione e il FMI, di concerto con la BCE, effettueranno congiuntamente un'analisi della sostenibilità del debito. La Commissione e il FMI, di concerto con la BCE, negozieranno congiuntamente le condizioni di politica alle quali è subordinata l'assistenza congiunta.

7.4. Attivazione dell'assistenza finanziaria, monitoraggio del programma e follow-up

In tutti i casi l'assistenza finanziaria del MES sarà attivata su richiesta di uno Stato membro rivolta agli altri membri della zona euro. L'Eurogruppo informerà il Consiglio della presentazione di una richiesta di attivazione del sostegno. Alla ricezione della richiesta, il consiglio dei governatori chiederà alla Commissione di valutare, di concerto con la BCE, se esista un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme e di effettuare un'analisi rigorosa della sostenibilità del debito pubblico dello Stato membro interessato, insieme al FMI e di concerto con la BCE.

Se è chiesto il sostegno del MES alla stabilità, la Commissione, insieme al FMI e di concerto con la BCE, valuterà le effettive necessità di finanziamento dello Stato membro beneficiario e la natura della partecipazione del settore privato necessaria, che dovrebbe essere coerente con le prassi del FMI.

Sulla base di tale valutazione, il consiglio dei governatori darà mandato alla Commissione di negoziare, insieme al FMI e di concerto con la BCE, un programma di aggiustamento macroeconomico con lo Stato membro interessato, precisato in un *memorandum* d'intesa.

²⁹⁸ La partecipazione dell'FMI sarà coerente con il suo mandato a norma dello statuto e la decisione e le politiche applicabili del consiglio dell'FMI.

La Commissione proporrà al Consiglio una decisione di approvazione del programma di aggiustamento macroeconomico. Il consiglio dei governatori deciderà sulla concessione dell'assistenza finanziaria e sulle modalità e condizioni della sua fornitura, e una volta adottato il programma dal Consiglio, la Commissione firmerà il *memorandum* d'intesa a nome degli Stati membri della zona euro, previo comune accordo del consiglio dei governatori. Il consiglio di amministrazione approverà quindi l'accordo di assistenza finanziaria che conterrà gli aspetti tecnici dell'assistenza finanziaria da fornire.

La Commissione, insieme all'FMI e di concerto con la BCE, avrà la responsabilità di monitorare l'osservanza della condizionalità politica richiesta dal programma di aggiustamento macroeconomico. Presenterà una relazione al Consiglio e al consiglio di amministrazione, sulla base della quale il consiglio di amministrazione deciderà di comune accordo il versamento di nuove quote del prestito.

Previa discussione del consiglio dei governatori, il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione, di effettuare una sorveglianza al termine del programma, che può essere mantenuta fin quando non sarà rimborsato un determinato importo dell'assistenza finanziaria erogata.

7.5. Coerenza con il quadro di sorveglianza multilaterale dell'UE e fissazione del prezzo

Sarà chiesta l'approvazione degli Stati membri dell'UE per consentire ai paesi aderenti alla moneta unica di affidare alla Commissione, insieme all'FMI e di concerto con la BCE, l'analisi della sostenibilità del debito dello Stato membro che chiede sostegno finanziario, la preparazione del programma di aggiustamento che accompagna l'assistenza finanziaria nonché il monitoraggio della sua attuazione.

Sebbene il consiglio dei governatori decida autonomamente l'esistenza e le modalità dell'assistenza finanziaria in un quadro intergovernativo, la condizionalità politica stabilita nell'ambito della sorveglianza rafforzata o di un programma di aggiustamento macroeconomico dovrebbe essere coerente con il quadro di sorveglianza dell'UE e deve garantire il rispetto delle procedure dell'UE.

A tal fine la Commissione proporrà un regolamento che specifichi le necessarie fasi procedurali a norma dell'articolo 136 del trattato al fine di sancire la condizionalità politica nelle decisioni del Consiglio e assicurare la coerenza con il quadro di sorveglianza multilaterale dell'UE.

Il Consiglio e la Commissione informeranno regolarmente il Parlamento europeo sull'istituzione e sulle operazioni del MES.

Per quanto riguarda la decisione sulla struttura del prezzo da imporre al beneficiario per la somministrazione dell'assistenza finanziaria, è il consiglio dei governatori a pronunciarsi. Il MES potrà concedere prestiti a tasso fisso o variabile e il corrispettivo sarà fissato in linea con i corrispondenti principi del FMI e, pur restando al di sopra dei costi di finanziamento del MES, includerà un adeguato aumento per i rischi.

Nel calcolare la struttura del prezzo occorre che il consiglio dei governatori tenga conto dei costi di finanziamento del MES, di un onere di 200 punti base sulla totalità dei prestiti e di una maggiorazione di 100 punti base per gli importi prestati non rimborsati dopo tre anni.

Per i prestiti a tasso fisso con scadenza superiore a 3 anni, il margine sarà una media ponderata dell'onere di 200 punti base per i primi tre anni e 200 più 100 punti base per gli anni successivi. La struttura del prezzo sarà definita nel quadro della politica di fissazione del prezzo del MES, che sarà riesaminata periodicamente.

7.6. Partecipazione del settore privato

a) Modalità

Il legislatore europeo ha sottolineato l'importanza del coinvolgimento del settore privato negli interventi finanziari del MES a favore degli Stati membri in difficoltà. La natura e l'entità di tale partecipazione deve essere adeguata e proporzionata e viene determinata caso per caso sulla base del risultato dell'analisi della sostenibilità del debito – in linea con le prassi del FMI²⁹⁹ - e delle potenziali implicazioni per la stabilità finanziaria della zona euro.

Dalle conclusioni del consiglio europeo emergono due possibili scenari.

In primo luogo, viene osservato che se un'analisi della sostenibilità porterà a concludere che un programma di aggiustamento macroeconomico presenta possibilità realistiche di ricondurre il debito pubblico su un percorso sostenibile, lo Stato membro beneficiario avvierà iniziative che incoraggino i principali investitori privati a mantenere le esposizioni. La Commissione, il FMI, la BCE e l'EBA saranno intimamente associate al monitoraggio dell'attuazione di tali iniziative.

²⁹⁹ In linea con l'FMI, il debito è considerato sostenibile quando si prevede che il mutuatario sia in grado di continuare a servire il debito senza una correzione irrealistica delle entrate e delle uscite. Questa valutazione determina la messa a disposizione e la congruità del finanziamento.

In secondo luogo si afferma che se un'analisi della sostenibilità porterà a concludere che un programma di aggiustamento macroeconomico non presenta possibilità realistiche di ricondurre il debito pubblico su un percorso sostenibile, s'imporrà allo Stato membro beneficiario di avviare in buona fede negoziati attivi con i creditori per assicurarne la partecipazione diretta al ripristino della sostenibilità del debito. Per ottenere assistenza finanziaria lo Stato membro dovrà necessariamente disporre di un piano credibile e dimostrare un impegno sufficiente al fine di assicurare una partecipazione adeguata e proporzionata del settore privato. Nell'ambito del programma sarà effettuato un monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione del piano, dei quali si terrà conto nella decisione sull'erogazione di fondi.

Nei negoziati con i creditori lo Stato membro beneficiario valuterà se attenersi al principio di proporzionalità, al principio di trasparenza, a quello di equità o al coordinamento transnazionale. Nella prima ipotesi lo Stato membro dovrebbe cercare soluzioni che siano proporzionate al suo problema di sostenibilità del debito; nel secondo caso intratterrà un dialogo aperto con i creditori, ai quali comunicherà tempestivamente le informazioni pertinenti; qualora, poi, decida di impiegare il principio di equità, consulterà i creditori sull'impostazione delle eventuali ricalendarizzazioni o ristrutturazioni del debito pubblico per giungere a soluzioni negoziate, ipotizzando misure atte a ridurre il valore attuale netto del debito soltanto qualora sia improbabile che i risultati auspicati possano essere ottenuti con soluzioni alternative.

Il ricorso al principio del coordinamento transnazionale, infine, imporrebbe allo Stato membro di tenere adeguatamente presenti i rischi di contagio e i potenziali effetti di ricaduta sugli altri Stati membri e sui paesi terzi nell'impostare le misure atte a coinvolgere il settore privato. Le misure adottate saranno corredate di una comunicazione adeguata da parte dello Stato membro finalizzata al mantenimento della stabilità finanziaria nell'intera zona euro.

b) Clausole d'azione collettiva (CAC)

A partire dal luglio 2013 clausole d'azione collettiva (CAC) integreranno tutti i titoli di Stato nuovi della zona euro con scadenza superiore ad un anno. L'obiettivo delle CAC sarà quello di agevolare un accordo tra il debitore sovrano e i suoi creditori del settore privato nel contesto della partecipazione del settore privato. Il fatto che un'obbligazione sia corredata da CAC non implica una probabilità più forte d'inadempienza o di ristrutturazione del debito relativamente all'obbligazione in questione: ne consegue che l'inclusione delle CAC lascerà impregiudicato lo status di creditore del debito sovrano.

Le caratteristiche principali delle CAC ricalcheranno quelle entrate nell'uso corrente sui mercati statunitense e britannico a seguito della relazione del G10 in materia³⁰⁰. Le CAC saranno introdotte in modo da preservare la parità di condizioni fra gli Stati membri della zona euro. Si tratterà quindi di clausole identiche e standardizzate per tutti gli Stati membri della zona euro, armonizzate alle modalità e condizioni dei titoli emessi dagli Stati membri.

Le CAC comprenderanno una clausola di aggregazione che permetterà ad una maggioranza qualificata di obbligazionisti, nel quadro di emissioni multiple soggette a una siffatta clausola e alla legge di un'unica giurisdizione, d'inserire una clausola d'azione a maggioranza quando per una singola emissione non è raggiunta la necessaria maggioranza di creditori per la ristrutturazione. Sulle questioni più importanti - le materie riservate - (ad esempio, modalità fondamentali di pagamento, conversione o scambio di obbligazioni) si deciderà con una maggioranza più ampia di quella necessaria per le materie non riservate. Si applicheranno requisiti adeguati in merito al quorum e le modifiche decise dalla maggioranza applicabile alla situazione vincolano tutti gli obbligazionisti.

Per assicurare procedure di voto corrette si applicherà un sistema appropriato d'interdizione dal voto. Saranno esaminate clausole adeguate per impedire azioni legali di disturbo.

Le CAC saranno introdotte in modo standardizzato per assicurare un impatto giuridico identico in tutte le giurisdizioni della zona euro e, quindi, preservare la parità di condizioni tra gli Stati membri che ne fanno parte. Gli Stati membri della zona euro adotteranno le misure necessarie per dare effetto alle CAC e saranno autorizzati a continuare a rifinanziare i debiti in essere non corredati da CAC dopo il giugno 2013, in base a condizioni prestabilite, per salvaguardare la necessaria liquidità delle obbligazioni vecchie e per lasciare agli Stati membri della zona euro il tempo necessario per emettere in modo ordinato obbligazioni nuove a tutte le scadenze di riferimento.

Il regime giuridico a disciplina dell'inserimento delle CAC nei titoli di Stato della zona euro sarà stabilito sulla scorta dei lavori che il sottocomitato del CEF sui mercati UE del debito sovrano effettuerà previa consultazione adeguata degli operatori del mercato e di altri soggetti, di cui si prevede la conclusione entro la fine del 2011.

c) Status di creditore privilegiato del MES

Come il FMI, anche il MES fornirà assistenza finanziaria ad uno Stato membro il cui regolare accesso al finanziamento sul mercato risulti deteriorato. Su queste basi i capi di Stato o di governo

³⁰⁰ Report of the G-10 Working Group on Contractual Clauses, 26 settembre 2002, consultabile su <http://www.bis.org/publ/gten08.pdf>.

hanno dichiarato che il MES fruirà dello status di creditore privilegiato in modo analogo all'FMI, pur accettando che lo status dell'FMI prevalga su quello del MES.

7.7. Disposizioni transitorie tra EFSF e MES, partecipazione degli Stati membri che non fanno parte della zona euro e composizione delle controversie

Come previsto in origine, l'EFSF resterà effettivo dopo il 2013 ai fini della gestione delle obbligazioni in essere, fintantoché non abbia ricevuto il saldo completo dei finanziamenti che ha concesso agli Stati membri e abbia a sua volta saldato la propria esposizione nei confronti degli strumenti finanziari emessi e di altri obblighi di rimborso verso i garanti. Occorre inoltre ricordare come le quote degli strumenti di credito in essere non erogate e non coperte da riserve dovranno essere trasferite al MES³⁰¹ e che la capacità di prestito consolidata dell'EFSF e del MES non supera i 500 miliardi di EUR.

Ai fini di una transizione armoniosa dall'EFSF al MES, il direttore generale del primo sarà incaricato della preparazione pratica dell'istituzione del MES e riferirà periodicamente all'Eurogruppo in merito all'avanzamento dei lavori.

Le conclusioni del consiglio europeo si pronunciano anche sulla possibilità per gli Stati membri che non fanno parte della zona euro di partecipare al MES, affermando che potranno partecipare alle operazioni di assistenza finanziaria prestata agli Stati membri della zona euro, su base ad hoc, a fianco del MES. Gli Stati membri che non fanno parte della zona euro, laddove partecipino a tali operazioni, saranno rappresentati nelle riunioni pertinenti dei consessi del MES che decidono in merito alla concessione dell'assistenza e al relativo monitoraggio. Avranno accesso a tutte le informazioni pertinenti in tempo utile e saranno opportunamente consultati. Gli Stati membri della zona euro sosterranno l'equivalenza tra lo status di creditore del MES e quello degli altri Stati membri che concedono credito su base bilaterale a fianco del MES.

Il consiglio dei governatori decide, infine, sulle controversie tra uno Stato membro della zona euro e il MES in relazione all'interpretazione e all'applicazione del trattato istitutivo del MES. Se lo Stato membro contesta la decisione, la controversia è sottoposta alla Corte di giustizia europea conformemente all'articolo 273 del TFUE.

³⁰¹ Ad es. pagamento e finanziamento di rate esigibili solo dopo l'entrata in vigore del MES

Per quanto riguarda le relazioni tra il MES e i terzi, il diritto applicabile e la giurisdizione competente saranno stabiliti nella documentazione legale e contrattuale che sarà costituita tra il MES e i terzi stessi.

8. Riflessioni sulle nuove forme di interazione strategica tra Stati

La discussione intorno al ruolo che lo Stato dovrebbe oggi assumere nei rapporti con i consociati e con gli altri soggetti di diritto internazionale non trova soste ed è destinata ad essere alimentata dai continui e schizofrenici cambi di trend del sistema economico internazionale.

Il fenomeno della globalizzazione, esploso negli anni novanta del secolo scorso, ha innescato il declino della sovranità degli stati nazionali e una perdita di efficacia della loro azione nei confronti del popolo e delle attività legate al territorio. Sebbene l'influenza dell'autorità statale nella vita quotidiana delle persone sia rimasta elevata, si è avuto un mutamento della rilevanza qualitativa di tale ingerenza, che ha condotto allo svuotamento di funzioni tradizionalmente appannaggio degli Stati: la difesa dei confini, la produzione legislativa, l'amministrazione della giustizia e la gestione della politica monetaria. Oggi si registra il trasferimento di tali competenze ad organizzazioni internazionali e soggetti privati³⁰².

Per definire le trasformazioni descritte, si è parlato di “fine della sovranità economica dello Stato” e della nascita di un “dominio dell'economia sullo Stato”, amplificato dall'eccezionale sviluppo delle imprese multinazionali, dall'imprevedibile e incontrollata espansione della finanza, ma soprattutto dalla soggezione degli ordinamenti e dei bilanci statali alle scelte e ai giudizi del mercato. Nel mondo globalizzato le autorità nazionali hanno perso la capacità di influire sui trend economici, potendo soltanto correggerne le tendenze³⁰³.

Con la crisi finanziaria del 2008 è riemersa l'antica indole dello Stato interventista, che ha ripreso il possesso della sovranità economica gradualmente persa nel corso degli ultimi decenni ed ha assunto un impegno che, tuttavia, eccedeva le sue capacità. Salvare dal fallimento il sistema bancario – messo in crisi dal crack immobiliare americano e reso globalmente omogeneo e interconnesso da

³⁰² Cfr. S. Strange, *The Retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, p.11 ss.

³⁰³ Cfr. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma – Bari, 2002, 36 ss.; F. Galgano, S. Cassese, G. Tremonti, T. Treu, *Nazioni senza ricchezza. Ricchezze senza nazioni*, Bologna, 1993; V. Schneider, F.M. Hage, *Europeanization and the retreat of the State*, in *Journal of European Public Policy*, (15), 2008, p. 110 ss.

trenta anni di integrazione dei mercati – unitamente alle contestuali azioni poste in essere a livello nazionale a tutela dell'economia reale e delle classi sociali più disagiate, ha causato l'insorgere, accanto alla crisi bancaria, di un incontrollato incremento del debito pubblico, addirittura quintuplicato nell'area europea rispetto alla fase pre-crisi.

Le conseguenze devastanti di questa rinnovata politica interventista hanno mostrato come il sistema economico non tolleri più reazioni divise e circoscritte al territorio nazionale degli Stati, esigendo al contrario forme di coordinamento avanzate e lo sviluppo di una adeguata governance dell'economia mondiale³⁰⁴.

Sulla base di questa premessa si spiega la reazione opposta dall'Unione Europea alle crisi del debito manifestatesi in Grecia, Irlanda, Portogallo, Italia e Spagna, concretizzatasi nella creazione di un meccanismo europeo di reciproca assistenza finanziaria, prima temporaneo (EFSF) e poi definitivo (ESM). Al riguardo, si è parlato di passaggio, nel breve spazio di due anni, dalla figura dello Stato “salvatore” a quella dello Stato “co-assicuratore”, che decide di intervenire in soccorso di altri paesi impegnati nella comune causa europea sia per vincoli di solidarietà che per ragioni egoistiche, legate alla volontà di scongiurare la propagazione della crisi straniera in virtù dell'effetto domino innescato dal default di un paese³⁰⁵.

La volontà degli Stati di contare di più nelle dinamiche della prevenzione e del contrasto alle crisi economico-finanziarie è stato controbilanciato dall'obbligo – da essi assunto – di adottare misure di riequilibrio dei conti nazionali, le quali, implicando tagli di spesa e aumenti di entrata, determinano una riduzione del peso specifico degli Stati all'interno del sistema economico e sociale nazionale. Tuttavia, in assenza di disposizioni costituzionali che recepiscano i vincoli posti alla base del Patto di stabilità e crescita e della nuova governance della finanza europea, la rimessione dell'adozione delle predette misure ad una decisione di politica nazionale lascia residuare un elevato grado di incertezza in ordine alle modalità con cui gli Stati intendono realizzare gli impegni assunti.

La persuasività degli incentivi alla cooperazione internazionale e al risanamento dei conti pubblici è condizionata al superamento delle logiche connesse al processo politico e alla ricerca del consenso ad ogni costo, che spingono gli esecutivi all'adozione di scelte poco lungimiranti, dispendiose, limitate ad una prospettiva di breve periodo e spesso dannose per gli altri Stati.

³⁰⁴ Cfr. P. Guerrieri, *La governance multilaterale e gli squilibri dell'economia globale*, in P. Guerrieri – D. Lombardi (a cura di), *L'architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, p. 39 ss.; R. Mayntz, *Über governance. Institutionem und prozesse politischer regelung*, Frankfurt – New York, Campus Verlag, 2009; M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 189 ss.

³⁰⁵ Cfr. G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 1083 ss.; G. Napolitano, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato “co-assicuratore”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2010, p. 1085 ss.

Soltanto la predisposizione di norme costituzionali nazionali in grado di condizionare i procedimenti decisionali in materia economica e finanziaria può assicurare il rispetto dei vincoli esterni imposti dalla cooperazione sovranazionale e la loro efficacia.

CAPITOLO V

LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE DELL'ECONOMIA EUROPEA

1. Il Patto di stabilità e crescita

L'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione stabilisce il principio in virtù del quale gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

La disposizione in esame, inoltre, attribuisce alla Commissione il potere di vigilare sull'evoluzione della situazione di bilancio, alla luce di criteri basati sul rapporto tra PIL e, rispettivamente, deficit e debito pubblico.

Tali criteri sono meglio chiariti nel dettaglio dal protocollo n. 20 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati, il quale specifica che il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo non deve superare il 3%, mentre stabilisce il limite del 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo.

Nei paragrafi successivi dell'articolo 126, il legislatore europeo ha preso in considerazione il caso in cui uno Stato membro non ottemperi ai suesposti precetti, dettando una procedura che trova applicazione in tale ipotesi, la quale coinvolge non soltanto la Commissione, ma anche il Comitato economico e finanziario, il Consiglio e il Parlamento europeo. Qualora lo Stato coinvolto nella

procedura di infrazione non rispetti le raccomandazioni della Commissione e le eventuali – successive – decisioni dell'Ecofin, andrà incontro a delle sanzioni.

La mancata previsione, da parte del Trattato, dell'automaticità delle predette sanzioni³⁰⁶ ha spinto gli Stati membri più influenti ad optare per un'integrazione della disciplina dei Trattati che la rendesse più rigida.

Pertanto, nel 1997, il Consiglio europeo ha adottato una risoluzione con la quale è stato introdotto il Patto di stabilità e crescita, ovvero uno strumento finalizzato a chiarire la portata delle disposizioni contemplate dal Trattato in materia di cooperazione di bilancio³⁰⁷.

Il patto di stabilità e crescita, che ha carattere preventivo e dissuasivo, è composto dalla predetta risoluzione e da due regolamenti del Consiglio, uno sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche³⁰⁸ e l'altro sull'accelerazione e il chiarimento delle modalità d'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi³⁰⁹.

La risoluzione con cui è stato istituito il Patto enuncia orientamenti politici chiari ai fini di un'attuazione rigorosa e tempestiva del Patto di stabilità e crescita, e in particolare dell'adesione all'obiettivo a medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo, al cui perseguimento tutti gli Stati membri si sono impegnati, nonché ai fini dell'adozione di misure di bilancio correttive che essi ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza ogniqualvolta dispongano di informazioni che indichino una significativa divergenza effettiva o prevista rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine.

In essa, gli Stati membri si sono impegnati a rispettare l'obiettivo, indicato nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza³¹⁰, di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo ed ad adottare le misure correttive del bilancio che ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei programmi di stabilità o convergenza, ogniqualvolta dispongano di informazioni che

³⁰⁶ Sanzioni che, si ribadisce, non vengono irrogate in ragione del semplice superamento dei valori di riferimento indicati nel protocollo n. 20, ma solo in seguito ad una valutazione ed alla conseguente raccomandazione della Commissione e ad una decisione del Consiglio Ecofin.

³⁰⁷ Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità, Amsterdam, 17 giugno 1997, (97/C 236/01), *Gazzetta ufficiale n. C 236 del 02/08/1997 pag. 0001 – 0002*.

³⁰⁸ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

³⁰⁹ Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).

³¹⁰ Presentati alla luce della disciplina contenuta nell'art. 121 TFU.

indichino un divario significativo, effettivo o presunto rispetto a detti scopi; inoltre essi si sono ulteriormente vincolati a correggere i disavanzi eccessivi non appena si manifestino, nel rispetto dell'art. 126 TFU.

La risoluzione del Consiglio europeo, inoltre, ha confermato le attribuzioni conferite alla Commissione e al Consiglio dall'art. 126 TFU, responsabilizzandoli ulteriormente ai fini di un efficiente funzionamento della procedura di allarme preventivo e di un rapido avvio e di un'applicazione rigorosa della procedura per i disavanzi eccessivi.

In sintesi, la versione originaria del Patto prevedeva che:

- a) gli Stati membri dell'Unione monetaria si impegnassero a rispettare un deficit pubblico vicino al pareggio o in surplus nel medio termine;
- b) nel breve termine, gli Stati si impegnassero a non superare il limite del 3% del rapporto deficit/Pil; un deficit maggiore veniva considerato eccessivo, a meno che esso avesse carattere "eccezionale e temporaneo", e cioè "sia determinato da un evento inconsueto, non soggetto al controllo dello Stato membro interessato, ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica";
- c) il deficit doveva essere considerato eccezionale, e quindi richiedeva l'attivazione dei poteri di intervento della Commissione in presenza di un declino annuo del Pil pari al 2%, anche se, da parte del Consiglio, poteva essere considerata eccezionale anche una contrazione minore, compresa tra lo 0,75 e il 2%; in ogni caso, affinché non si configurasse una situazione di deficit eccessivo era necessario che esso fosse vicino al valore di riferimento;
- d) i Paesi partecipanti all'Eurosistema dovevano inviare i Programmi di stabilità (mentre gli altri Paesi dell'Unione inviavano dei Programmi di convergenza), che coprivano un arco temporale triennale ed erano aggiornati di anno in anno. Essi illustravano le modalità che i Governi intendevano seguire per la realizzazione degli obiettivi a medio termine, erano esaminati dalla Commissione che redigeva un rapporto inviato all'Ecofin, cui spettava di valutare se l'obiettivo programmato a medio termine permettesse di evitare il rischio di un deficit eccessivo;
- e) qualora invece dalla relazione della Commissione si evinceva che esisteva il rischio di deficit eccessivo, il Consiglio Ecofin apriva la procedura di deficit eccessivo, che si componeva di più fasi, e vedeva il Consiglio decidere a maggioranza qualificata sulle misure che lo Stato doveva adottare per ridurre il disavanzo;

- f) qualora il Paese non rientrasse entro la soglia del 3%, l'Ecofin imponeva delle sanzioni pecuniarie³¹¹.

Alcuni autori hanno interpretato gli esiti ai quali si è giunti con la stipula del Patto di stabilità alla stregua di una rigida limitazione dell'autonomia statale, non soltanto con riferimento all'esercizio delle competenze in materia di politica fiscale, ma anche con riguardo all'identificazione e allo svolgimento dell'indirizzo politico da parte del Potere esecutivo³¹².

2. La riforma del 2005 del Patto di stabilità e crescita

Una prima riforma del patto di stabilità e crescita, con la quale è stata in parte allentata la severità della versione originaria, è stata realizzata il 20 marzo 2005³¹³, dopo che, già nel 2002 il Portogallo, la Francia, la Germania e la Grecia avevano violato la soglia del 3%, seguiti l'anno successivo dall'Italia. Il Patto di stabilità non consentiva, infatti, di adottare provvedimenti fiscali straordinari in chiave anticiclica, capaci di combattere efficacemente i momenti di crisi e di stimolare la crescita, in quanto concedere tale possibilità avrebbe significato smentire la *ratio* di fondo del Patto, ovvero assicurare perseguire una maggiore stabilità di bilancio.

Dopo gli sforzi effettuati dagli Stati per essere ammessi all'Uem, e quindi dopo avere raggiunto un rapporto deficit/Pil inferiore al 3%, la maggior parte dei Paesi membri non ha continuato sulla strada del riordino finanziario portando il bilancio in pareggio. Con lo scoppio della bolla azionaria relativa ai titoli della cosiddetta *new economy* nel 2000 e l'attacco terroristico alle torri gemelle dell'11 settembre 2001, i tassi di crescita dei Paesi dell'Eurozona cominciarono a diminuire drasticamente. Paesi che già avevano un deficit pari al 3% del Pil si trovarono costretti, nel tentativo di risollevare l'economia, a violare i parametri del Patto. Questi ultimi, peraltro, erano stati definiti ipotizzando una crescita reale del 3%.

Alla base della riforma del Patto si collocava un dibattito in cui si confrontavano due posizioni destinate a riprodursi anche nel periodo successivo. I sostenitori della rigida disciplina di bilancio volevano rendere ancora più severi i vincoli finanziari per assicurare il funzionamento di un meccanismo che si basava sull'accoppiata politica monetaria diretta alla stabilità dei prezzi e

³¹¹ Per approfondimenti sui precitati meccanismi sanzionatori, cfr. G. Magnifico, *Euro: squilibri finanziari e spiragli di soluzione*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 226.

³¹² Cfr. G. Guarino, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 47; Pitruzzella, *op. cit.*, p.

³¹³ Regolamenti (CE) n. 1055/2005 e 1056/2005, accompagnati dalla relazione del Consiglio del 20 marzo 2005, *Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita*.

finanze pubbliche senza deficit di bilancio. Al contrario, i fautori della lezione keynesiana sulla politica fiscale anticiclica manifestavano l'idea che, per fronteggiare le fasi di recessione e stimolare l'economia gli Stati avrebbero dovuto conservare – dopo avere perduto la possibilità di una politica monetaria autonoma e la manovra sul tasso di cambio – almeno il potere di sostenere la propria economia senza sottostare, in modo automatico, ai vincoli finanziari di Maastricht. Si manifestava, così, la tensione tra stabilità finanziaria e crescita economica e la difficoltà di un loro componimento in una cornice istituzionale coerente.

La riforma del 2005 ha previsto una maggiore tolleranza per i Paesi che, pur avendo sfiorato il limite del 3%, fossero impegnati in spese temporanee connesse a importanti processi di ristrutturazione della spesa pubblica orientati a garantire una maggiore sostenibilità di lungo periodo³¹⁴. Ma, la logica integrata del Trattato e del Patto rimane, comunque, quella di assicurare la convergenza finanziaria degli Stati aderenti, posto che una moneta unica presuppone, come si è già osservato, l'omogeneità delle condizioni finanziarie degli Stati. Gli obiettivi restavano immutati – stabilità dei prezzi e finanze pubbliche sane – gli strumenti pure – la politica monetaria affidata ad una Banca centrale indipendente ed i vincoli alle finanze pubbliche degli stati -, mentre si introduceva una certa dose di flessibilità nella applicazione dei vincoli e dei divieti riguardanti la politica di bilancio degli Stati.

3. La crisi economica e l'esigenza di una nuova governance economica europea

All'indomani della decisione dell'Eurogruppo di erogare un prestito da 110 miliardi a favore della Grecia, nel vecchio continente si è aperto il dibattito sulla necessità di riformare il Patto di stabilità e crescita, essendo considerato, questo passaggio, alla stregua di un tassello decisivo per la creazione di un assetto economico sostenibile a livello europeo.

A tal fine, si è deciso di attribuire pieni poteri alla *task force* sulla *governance* economica europea, creata dai capi di stato e di governo dell'UE il 25 marzo 2010: si tratta di un gruppo di lavoro composto dai ministri delle Finanze dei ventisette Stati membri e dai vertici di Banca centrale europea e Commissione, sotto la guida del presidente permanente del Consiglio europeo, incaricato di presentare le misure necessarie per predisporre un impianto normativo in grado di offrire gli

³¹⁴ Cfr. A. Mantovani, L. Marattin, *Economia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 178.

strumenti di risoluzione delle crisi economiche e di garantire una più rigida disciplina di bilancio, sfruttando a tal fine tutte le possibili opzioni giuridiche e politiche.

Appare in questa sede opportuno premettere dei chiarimenti sul significato della parola “governance”, per meglio comprendere la portata della riforma attualmente in atto a livello europeo³¹⁵.

Il termine in esame deriva dal francese *gouvernance*, che nel tredicesimo secolo veniva impiegato per indicare il governo. L'accezione attuale del vocabolo è di recente acquisizione, traendo origine da alcune ricerche svolte da emissari delle Nazioni Unite della fine degli anni '80 del secolo scorso. Nel corso del tempo si è tentato di rendere il termine “governance” in italiano, coniando – senza successo³¹⁶ – parole come “governanza”³¹⁷ o “buon governo”³¹⁸. La voce è stata acquisita ormai dall'italiano, come dimostra il fatto che comincia ad essere registrata dai comuni dizionari.

Con il termine *governance* si fa riferimento ad una concezione non autoritativa del processo decisionale pubblico³¹⁹, a differenza di quanto accade con l'uso di “*government*” che indica, invece, sia il governo, sia l'amministrazione pubblica.

³¹⁵ Cfr. G. Cogliandro, *La governance economica europea: cronaca di un anno*, in “www.federalismi.it”, 20 aprile 2011.

³¹⁶ Cfr. G. Cogliandro, *Ruolo della governance e politiche di inclusione*, in “Funzione pubblica”, n. 2-3, 2003, p. 50.

³¹⁷ Cfr. G. De Minico, *Dal Libro bianco sulla "Governanza" all'incontro di Laeken del 2001*, “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2001, p. 877.

³¹⁸ Cfr. F. Capelli, *La partecipazione della società civile alla costruzione dell'Unione politica dell'Europa*, in “Diritto comunitario e degli scambi internazionali”, n. 4/2001, p. 652, e *La partecipazione della società civile alla costruzione dell'Unione politica dell'Europa*, in Convegno su «*Société civile organisée et Gouvernance européenne*» organizzato a Bruxelles nei giorni 8-9 novembre 2001 dal “Comitato economico e sociale europeo” (sito internet: www.esc.eu.int).

³¹⁹ La concezione in esame è ravvisata, di volta in volta, nella “risoluzione collettiva dei problemi” (Osborne & Gaebler), nella “interazione degli sforzi di intervento di tutti gli attori coinvolti” (Kooiman), nelle tecniche utilizzate per individuare le organizzazioni e i programmi necessari per realizzare le mire e le preferenze dei cittadini (Purchase & Hirshhorn)¹⁰, in tecniche e raccordi di carattere legislativo, regolamentare, normativo, amministrativo di prassi e comportamenti necessari per consentire il funzionamento complessivo del sistema (cfr. F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, “Le Regioni”, n. 6/2001, p. 1153.), in un “processo di riallocazione del potere pubblico tra soggetti pubblici e soggetti privati di vario genere, e un conseguente processo verso il basso di quote sensibili di potere” (cfr. M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, 2010, p. 52). in una “redistribuzione di autorità e in un incremento degli attori legittimati, che portano ad un crescente bisogno di coordinamento” (cfr. E. Barberis, *Rapporti territoriali: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 1/2010, p. 79. Si v. pure M. Virginillo, *La Corte dei conti e le sue “quasi nuove sfide. Il controllo del sistema di governance delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Kappa, 2008, p. 207 sg.; I. Begg,

Secondo il Comitato economico e sociale europeo, il termine richiamerebbe alla mente un'architettura istituzionale decentrata, dove non agisce un solo centro di potere come negli stati nazionali, bensì una pluralità di soggetti, sia governativi che non governativi, che cooperano tra loro per il raggiungimento di fini condivisi³²⁰.

Secondo il Libro bianco della Commissione del 2001, il concetto di governance designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza³²¹.

In tempi più recenti, la Commissione si è posta l'obiettivo di adottare nuove forme di governance che avvicinino maggiormente l'Unione ai cittadini europei, la rendano più efficace, rafforzino la democrazia in Europa e consolidino la legittimità delle sue istituzioni. Il nuovo sistema di governance dovrebbe consistere nell'elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche migliori e più coerenti che associno le organizzazioni della società civile alle istituzioni europee. Essa si realizza anche con un miglioramento della qualità della legislazione europea, della sua efficacia e semplicità³²².

Molti autorevoli analisti, in una disamina condivisa da esponenti di rilievo della classe dirigente europea, hanno spesso espresso la loro convinzione che occorrerebbe ampliare la sfera d'influenza del Patto di stabilità³²³, in quanto esso si è finora limitato a svolgere le funzioni di un meccanismo di osservazione e, in parte, di correzione dei bilanci pubblici: il rafforzamento del governo economico dell'Unione dipende oggi, invece, anche dall'estensione della forza vincolante del Patto all'area delle riforme strutturali, in quanto l'assenza di tali riforme è il motivo che sta alla base della mancata crescita di alcuni paesi.

Economic and Social Governance in the Making: EU Governance in Flux, in "European Integration", Vol. 32, No. 1, 1-16 January 2010; I. Nyholm & A. Haveri, *Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance*, in "Local Government Studies", Vol. 35, No. 1, 109-124, February 2009, p. 117 sg.; G. Giannotti, *Il contributo del G8, del G20 e del sistema dei gruppi alla governance mondiale sostenibile*, in "Rivista giuridica dell'ambiente", 2009, 795; M. Bevir, *La costruzione della governance*, in "Rivista italiana di scienza politica", Anno XXXIX, n. 3, dicembre 2009).

³²⁰ Comitato economico e sociale europeo, 469^a Sessione plenaria del 16 e 17 febbraio 2011 (GUUE C 107 del 6.4.2001), punto 3.6.1.

³²¹ COM(2001) 428 definitivo/2, p. 8sg

³²² http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/governance_it.htm.

³²³ Cfr. Vittorio Da Rold, *Patto di stabilità da riscrivere, la Bce accetterà i bond greci*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 maggio 2010.

Il 29 settembre 2010, la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa con cui ha dato attuazione alle precedenti comunicazioni sulla *governance* economica del 12 maggio e del 30 giugno dello stesso anno e al primo report presentato dalla *task force* e accolto positivamente dal Consiglio Europeo il 17 giugno³²⁴.

Si tratta di riforme compatibili con il vigente trattato di Lisbona e in grado di assicurare all'Unione e all'area dell'euro un coordinamento più efficace in materia di politica economica. In tal modo l'UE e l'area dell'euro dovrebbero disporre delle capacità e della forza necessarie per condurre politiche economiche sane, contribuendo ad una crescita e ad un'occupazione più durature in linea con la strategia Europa 2020.

Il 21 ottobre 2010, la *task force* si è riunita nuovamente per apportare alcune modifiche all'impianto normativo definito dalla Commissione, mediando tra gli interessi del fronte di Stati guidato dalla Germania, che auspica da tempo l'introduzione di una disciplina severa in materia di bilancio pubblico, e il gruppo dei paesi mediterranei, deciso a respingere il modello del rigore inflessibile.

Nel documento finale elaborato dalla *task force* e presentato al Consiglio Europeo³²⁵, si ribadisce l'inevitabilità di una riforma della *governance* economica europea, commisurata al grado di integrazione economica e finanziaria già conseguito con l'unione monetaria e il mercato interno.

La relazione finale illustra le principali raccomandazioni politiche e proposte concrete decise dalla *Task force* e propone ulteriori misure per la loro attuazione, auspicando che alle raccomandazioni contenute nel rapporto finale sia data attuazione lungo cinque direttrici principali: una maggiore disciplina di bilancio, l'ampliamento della sorveglianza economica, un maggiore coordinamento economico, un quadro solido per la gestione delle crisi e un rafforzamento delle istituzioni.

Come ampiamente esposto nel capitolo dedicato al Meccanismo Europeo di Stabilità, va imputata al rapporto finale della *Task force* anche la realizzazione della riforma del Trattato che ha introdotto il predetto strumento e che ha consentito di predisporre un regime credibile per la risoluzione delle crisi nell'area dell'euro, in grado di affrontare le tensioni finanziarie ed evitare il contagio e di affrontare con determinazione il rischio morale che è implicito in qualsiasi piano di soluzione delle crisi ex-ante.

Il gruppo di lavoro che ha preso parte alla *Task force* ha altresì raccomandato un rafforzamento degli incentivi rivolti agli Stati membri affinché essi perseguano politiche fiscali e macroeconomiche solide e gli operatori dei mercati finanziari erogino credito in modo responsabile, nel rispetto delle prerogative e dell'indipendenza del Sistema europeo di banche centrali.

³²⁴ Consiglio Europeo, Bruxelles, 17 giugno 2010, EUCO 13/10, CO EUR 9, CONCL 2.

³²⁵ *Strengthening economic governance in the EU: report of the task force to the European Council*, Bruxelles, 21 Ottobre 2010 (da ora in poi: Rapporto finale).

Tale nuovo meccanismo contribuirà a impedire l'instabilità finanziaria nell'area dell'euro quando mancano prospettive realistiche per la continuità dell'accesso ai finanziamenti del mercato.

A livello nazionale, la *Task force* ha raccomandato l'uso o la creazione di istituzioni o organismi pubblici in grado di offrire analisi, valutazioni e previsioni indipendenti su questioni di politica di bilancio nazionale quale strumento per rafforzare la governance di bilancio e assicurare la sostenibilità a lungo termine. Perché il nuovo assetto sia credibile, la *Task force* ritiene che sia necessario rafforzare il ruolo e l'indipendenza della Commissione europea in materia di sorveglianza fiscale e macroeconomica, e accoglie con favore l'annuncio della Commissione circa una chiara distinzione fra l'analisi e la valutazione svolte sotto l'autorità del Commissario per gli affari economici e monetari e il processo decisionale condotto dal collegio sulle proposte di politica al Consiglio. Il Consiglio e l'Eurogruppo dovranno svolgere un ruolo essenziale nell'attuazione del nuovo assetto di sorveglianza e di coordinamento delle politiche fiscali ed economiche rispettivamente nell'UE e nell'area dell'euro.

I capi di Stato e di governo dell'UE, nella riunione svoltasi a Bruxelles il 28 e 29 ottobre 2010, hanno approvato la relazione finale della *task force*, dando inizio al procedimento che ha condotto, nell'ottobre del 2011, all'adozione della riforma³²⁶.

4. Il pacchetto legislativo recante il nuovo assetto della governance economica europea

Il pacchetto legislativo, c.d. "*six-pack*", è stato approvato in maniera definitiva dal Parlamento europeo e dell'Ecofin rispettivamente il 28 settembre e il 4 ottobre, dopo estenuanti trattative durate più di un anno.

La riforma si compone di sei provvedimenti: quattro proposte riguardano questioni di bilancio, tra cui una profonda riforma del Patto di stabilità e crescita, mentre due nuovi regolamenti mirano a individuare e ad affrontare efficacemente gli squilibri macroeconomici emergenti nell'ambito dell'UE e dell'Eurozona.

Per gli Stati membri dell'area dell'euro le modifiche rafforzeranno i meccanismi di controllo dell'osservanza delle norme e limiteranno i margini discrezionali nell'applicazione delle sanzioni. In altri termini, il Patto di stabilità e crescita si baserà maggiormente sulle regole e le sanzioni saranno la conseguenza naturale che i paesi che hanno violato gli impegni assunti dovranno attendersi.

Si sintetizzano, di seguito, gli elementi distintivi dei provvedimenti normativi approvati dall'Unione:

³²⁶ Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea, EUCO 25/10, Bruxelles, 29 ottobre 2010.

1) Sorveglianza economica e di bilancio³²⁷: uno dei provvedimenti modifica la disciplina della parte preventiva del PSC contenuta nel Regolamento 1466/97 e basa il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto di una politica di bilancio prudente, la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT).

Pur mantenendo la previsione di un percorso verso l'OMT basato sul miglioramento del saldo strutturale (pari allo 0,5 per cento annuo), il criterio di convergenza viene reso operativo con l'introduzione di un ulteriore principio basato sulla evoluzione della spesa. Per i paesi che hanno già raggiunto l'obiettivo di medio termine, la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente". Per i paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine. Tuttavia, se un paese volesse comunque tenere un livello di spesa superiore ai limiti coerenti con l'evoluzione del PIL "prudente", l'eccedenza dovrebbe essere coperta da misure discrezionali sul lato delle entrate.

La verifica del rispetto degli obiettivi di medio termine si basa sui programmi di stabilità che i paesi membri sono tenuti a inviare alla Commissione Europea nell'ambito delle procedure previste dal Semestre Europeo.

2) Procedura per disavanzi eccessivi³²⁸: Un altro provvedimento modifica la parte correttiva del PSC disciplinata dal Regolamento 1467/97, intervenendo sulla Procedura di Disavanzo Eccessivo (*Excessive Deficit Procedure*, EDP). Si rende operativo il criterio del debito, già presente nei Trattati, ma lasciato in una posizione marginale nell'applicazione della procedura di sorveglianza. In base alla nuova disciplina, i paesi che non rispettano il limite del 60 per cento prevista per il rapporto tra debito pubblico e PIL devono adottare misure in grado di ridurre il differenziale rispetto al limite ad un ritmo sufficiente, pari ad un ventesimo all'anno nell'arco di un triennio. Il mancato rispetto del criterio del debito, però, non implica automaticamente l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di un paese, poiché la valutazione finale dovrebbe tener conto di alcuni fattori di rischio, quali un tasso di crescita del PIL nazionale particolarmente basso, la struttura del debito il livello di indebitamento del settore privato, le passività implicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali). Questo approccio più flessibile potrebbe essere applicato anche a beneficio di quei

³²⁷ Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche

³²⁸ Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

paesi che intraprendono riforme del sistema pensionistico al fine di prendere in considerazione i costi netti di tali riforme in sede di valutazione dell'osservanza del criterio del debito.

3) Meccanismi sanzionatori³²⁹: Al fine di intervenire più efficacemente sugli Stati membri dell'eurozona che violino le nuove regole della parte sia preventiva sia correttiva del PSC, con il regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro si stabiliscono nuove sanzioni finanziarie.

Per quanto riguarda la parte preventiva del PSC, a partire dal 2012 il mancato rispetto del limite sul tasso di crescita della spesa (o dell'attivazione delle eventuali misure compensative dal lato delle entrate), comporterà un avvertimento da parte della Commissione che, in caso di scostamento persistente o particolarmente grave, implicherà il coinvolgimento del Consiglio Europeo attraverso l'emissione di una raccomandazione ad adottare misure correttive. Nel caso della mancata implementazione delle misure correttive, la Commissione può imporre un deposito fruttifero pari almeno a 0,2 per cento del PIL che scatterebbe, su proposta della Commissione, a meno che il Consiglio - entro 10 giorni - decida con maggioranza qualificata di rigettare la proposta della Commissione (*reverse majority*). Il Consiglio potrebbe decidere di ridurre l'importo del deposito soltanto all'unanimità, oppure sulla base di una proposta della Commissione e di una richiesta motivata dello Stato membro in questione. Il deposito verrebbe restituito soltanto quando il Consiglio abbia accertato che la situazione a seguito della quale è scattato l'obbligo di deposito sia stata sanata.

Quanto alla parte correttiva, il rispetto della normativa è garantito dalla previsione dell'obbligo per i paesi membri dell'area euro di effettuare un deposito infruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL al momento dell'apertura di una procedura di disavanzo eccessivo (EDP). Esso verrebbe convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. La sanzione sarebbe ulteriormente inasprita in caso di persistente inosservanza. La procedura di adozione della decisione di comminare le sanzioni nel caso di EDP è analogo a quello previsto per la sorveglianza nel braccio preventivo ("maggioranza inversa"). In caso di mancata restituzione, le entrate derivanti da queste ammende (o dagli interessi maturati sul deposito fruttifero) verrebbero distribuite, sulla base dei rispettivi PIL, tra i paesi membri dell'area euro non sottoposti a procedura di disavanzi eccessivi.

³²⁹ Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro.

4) Requisiti dei quadri di bilancio³³⁰: La riforma del PSC è completata dalla nuova direttiva sulle caratteristiche dei quadri di bilancio, che elenca alcuni *standard* che gli Stati membri devono osservare nella redazione delle statistiche e dei conti economici, al fine di garantire da un lato la piena efficacia delle procedure di sorveglianza e dall'altro la qualità e la solidità delle politiche fiscali nazionali.

In particolare, la direttiva intende:

- migliorare l'attendibilità dei conti nazionali: i sistemi contabili devono prevedere la considerazione integrale dei soggetti che fanno parte dei sottosettori della pubbliche amministrazioni;
- allineare il sistema di regole interne con il PSC: la programmazione di medio periodo deve essere efficace, estendendosi per almeno tre anni, e assicurare alla decisione di bilancio una adeguata prospettiva pluriennale. Gli stati membri dovrebbero, inoltre, introdurre regole fiscali numeriche, che agevolino il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati internazionali, in modo particolare per la spesa. La regola sulla spesa dovrebbe indicare chiaramente gli obiettivi prescelti e il loro ambito di applicazione, nonché le procedure di monitoraggio. Quanto alla verifica del rispetto della regola, le autorità europee ritengono auspicabile l'introduzione di istituzioni indipendenti (*fiscal council*) preposte a tale attività;
- aumentare la trasparenza: gli Stati membri devono garantire la trasparenza della decisione di bilancio, fornendo informazioni dettagliate sulle operazioni fuori bilancio, sull'impatto delle spese fiscali (*tax expenditures*) e delle passività implicite (*contingent liabilities*) che possono avere un significativo impatto sulle finanze pubbliche.

La normativa prevede che gli Stati membri dovranno allineare i propri quadri di bilancio ai requisiti fissati nella direttiva a decorrere dal 2013. Tuttavia, i paesi dell'area euro si sono impegnati a rispettare questi requisiti già nel 2012. Nel corso della approvazione da parte del Parlamento Europeo è stata prevista la possibilità di comminare una nuova ammenda, pari allo 0,1 per cento del PIL, a carico di quei paesi che forniranno statistiche di finanza pubblica fraudolente. A questo si accompagna inoltre la previsione di una maggiore indipendenza per gli istituti nazionali di statistica, al fine di prevenire eventuali pressioni da parte degli organi politici.

5) Squilibri economici³³¹: Il regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici introduce un nuovo sistema di monitoraggio degli squilibri, demandando alla

³³⁰ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010)0523 – C7-0397/2010 – 2010/0277(NLE))

³³¹ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.

Commissione una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro. La valutazione sarebbe basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici (*scoreboard*) che potrebbero comprendere: il bilancio delle partite correnti; il tasso di cambio effettivo basato sui costi unitari del lavoro; il debito del settore pubblico e privato - famiglie e imprese. In particolare il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare raccomandazioni ai sensi dell'art. 121, paragrafo 4, del Trattato, dichiarando l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e suggerendo allo Stato di adottare misure correttive entro un termine. Qualora si valutasse che gli squilibri eccessivi possano trasmettersi al resto dell'Unione, le raccomandazioni da parte del Consiglio potrebbero essere più dettagliate e puntuali rispetto a situazioni meno gravi. A partire dal 2012, lo Stato dell'eurozona che ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi, sarà tenuto a pagare un'ammenda annuale pari allo 0,1 per cento del suo PIL, fino a quando il Consiglio non avrà stabilito che esso ha adottato le necessarie misure correttive. Per ripetuta omissione si intende il mancato allineamento alle raccomandazioni del Consiglio nei termini stabiliti. La decisione di comminare un deposito è proposta dalla Commissione e si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati membri dell'eurozona (non si tiene conto del voto dello Stato interessato). Il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, può decidere di annullare o ridurre l'ammenda. In caso di mancata correzione degli squilibri, l'ammenda costituisce un'entrata che verrebbe distribuita, sulla base dei rispettivi PIL, tra i paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

6) Regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro³³²: come avviene in materia di bilancio, lo Stato membro dell'area dell'euro che omette ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli scompensi eccessivi al fine di porre fine ad una situazione di squilibrio dovrà pagare un'ammenda annua pari allo 0,1% del suo PIL. L'ammenda potrà essere bloccata soltanto con voto a maggioranza qualificata (metodo del "voto al contrario") degli Stati membri dell'area dell'euro.

Rispetto alla proposta iniziale presentata dalla Commissione, il dibattito parlamentare ha determinato l'introduzione di alcune rilevanti modifiche, tra le quali rilevano, in particolare:

- la codifica del semestre europeo in testi giuridici, con cui si attribuisce valore giuridico e maggior peso politico a tale procedura.

³³² Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro

- la creazione di un quadro formale di supervisione dei programmi di riforma nazionali.
- l'aumento dei poteri della Commissione, attraverso la previsione di maggiori informazioni da fornire alla Commissione rispetto a quanto previsto in precedenza e di missioni di sorveglianza negli Stati membri.
- una nuova sanzione (0,2% del PIL) per le statistiche fraudolente dei dati su deficit e debito.
- un deposito fruttifero come sanzione (0,1% del PIL) nel caso uno Stato membro non agisca come raccomandato per correggere uno squilibrio macroeconomico.
- una maggiore indipendenza degli istituti statistici.
- la salvaguardia dei processi di contrattazione sociale e gli accordi di fissazione dei salari durante la preparazione delle raccomandazioni ai governi nazionali.

La votazione in assemblea ha registrato una maggioranza ristretta, a causa del voto contrario o delle astensioni dei gruppi politici di centro-sinistra su alcune disposizioni previste dall'accordo raggiunto, per il timore che il nuovo sistema sia troppo incentrato sulla correzione dei bilanci piuttosto che su ripresa e occupazione. La parte dell'accordo che riguarda gli squilibri macroeconomici è stata invece approvata a larga maggioranza, proprio perché ha ricevuto il sostegno anche dei gruppi di centro-sinistra, che hanno riscontrato un buon equilibrio fra imperativi sociali e finanziari.

5. Nuovi equilibri per le istituzioni politiche dell'Unione

L'approvazione del pacchetto di misure con cui è stata instaurata la nuova governance economica europea non ha mancato di produrre visibili mutamenti nell'assetto dei rapporti intercorrenti tra le istituzioni dell'Unione Europea.

In primo luogo, dai procedimenti seguiti per l'adozione della riforma si palesa un deciso ridimensionamento del ruolo della Commissione, bilanciato da un rafforzamento del Consiglio europeo. La Commissione, investita dal Trattato della funzione di *policy-maker*, ha esercitato nella prima parte del 2010 i poteri di iniziativa che le competono ai fini dell'adozione di provvedimenti mirati al rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, nel tentativo di tradurre il complessivo orientamento della strategia Europa 2020 in una serie di proposte politiche dettagliate.

Lo spazio di manovra della Commissione è stato visibilmente ridotto dal Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010, il quale, creando la *task force* intergovernativa di cui si è detto *supra*³³³, e incaricandola della presentazione delle misure necessarie per migliorare il quadro giuridico e

³³³ Cap. V, paragrafo 3.

istituzionale per la risoluzione delle crisi e la disciplina di bilancio, ha fortemente sminuito il ruolo della Commissione. Sebbene la *task force* abbia ripreso molte delle idee introdotte dalla Commissione, essa ha seguito un proprio approccio autonomo al problema della riforma, assurgendo al ruolo di motore politico del rinnovamento della governance e relegando la Commissione all'esercizio della periferica funzione di regolatore secondario e di responsabile dell'attuazione amministrativa dei nuovi meccanismi³³⁴.

Il mutamento dei rapporti di forza tra Commissione e Consiglio europeo può anche essere letto in una chiave diversa, ovvero nei termini di una riemersione netta del metodo intergovernativo come regola per l'adozione delle decisioni politiche dell'Unione, a spese della dimensione sovranazionale, la quale è ora chiamata a ridefinire la propria funzione, recuperando il proprio ruolo di iniziativa politica o approfondendo quello di centro del potere esecutivo dell'Unione.

Nell'economia del graduale ma chiaro rafforzamento politico del Consiglio europeo, una posizione decisiva è stata rivestita dal suo presidente, allo stesso tempo responsabile e beneficiario del descritto cambio di equilibri nei rapporti con la Commissione. Herman Von Rompuy ha interpretato in maniera estensiva le funzioni attribuitegli dal Trattato dell'Unione Europea, non limitandosi a "facilitare" la coesione nel Consiglio europeo, ma impegnandosi a costruire *ab origine* l'accordo tra gli Stati intorno al progetto di instaurazione della governance economica. Egli ha ricevuto dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 l'incarico di tradurre l'orientamento generale emerso dalla negoziazione intergovernativa in un progetto di decisione del Consiglio europeo, e ha aggirato i limiti al proprio potere di iniziativa utilizzando il governo belga per presentare la proposta di decisione al Consiglio europeo del dicembre dello stesso anno, ai sensi dell'art.48, paragrafo 6 TUE³³⁵; ha infine presieduto, con il consenso prestato dal governo belga nel corso del suo semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea, i lavori della *task force* che ha negoziato la nuova governance economica dell'Unione.

³³⁴ Cfr. Edoardo Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2011, p. 311 ss.

³³⁵ "Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati".

Il modo in cui Von Rompuy ha esercitato le sue funzioni è stato favorito da una serie di coincidenze non facilmente ripetibili (ad esempio, il fatto che al Belgio, suo paese natale, di cui è stato primo ministro, spettasse la presidenza del Consiglio UE proprio nella fase decisiva ai fini della creazione del progetto di governance economica europea). Non è detto che una siffatta interpretazione dei poteri del presidente del Consiglio europeo possa essere nuovamente attuata in un diverso contesto politico.

È certo che l'assetto affermatosi negli ultimi mesi rischia di determinare l'insorgere – in futuro – di uno scontro istituzionale tra i presidenti della Commissione e del Consiglio europeo, la cui posta in palio sarebbe costituita dal potere di iniziativa politica. Non meno rilevante è la debolezza mostrata di recente, nel settore della cooperazione economica, dal metodo comunitario rispetto a quello intergovernativo, considerato oggi l'unico sistema in grado di garantire decisioni rapide e funzionali.

6. Il rafforzamento della leadership tedesca

La conseguenza più immediata del ritorno al metodo intergovernativo, ancor più in una fase in cui alcuni Stati che in passato hanno tenuto le redini dell'economia europea vivono una crisi profonda, è stata il rafforzamento della leadership del governo tedesco.

Uno degli episodi che ha reso chiaro questo trend è stata la negoziazione finalizzata alla modifica dell'art. 136 TFU per consentire l'istituzionalizzazione del meccanismo europeo di stabilità. Sebbene il Consiglio europeo del dicembre 2010 abbia formalmente assunto la decisione di istituire il MES a seguito di una proposta presentata dal governo belga, un ruolo decisivo, in chiave politica, è stato rivestito dalla Germania. Il 18 ottobre 2010, mentre a Lussemburgo la *task force* discuteva la riforma della governance economica, la cancelliera Merkel era impegnata in Francia, a Deauville, nella stipula di un accordo con il presidente francese Sarkozy, con cui quest'ultimo si impegnava ad accettare la modifica dell'art. 136 TFUE in cambio della rinuncia della Germania ad un sistema di sanzioni automatiche per i trasgressori fiscali. Appare superfluo osservare come l'incontro bilaterale Germania – Francia abbia svuotato di significato il contestuale meeting dei ministri delle finanze³³⁶. Dopo un iniziale contrasto con gli altri Stati membri, favorevoli ad una revisione della normativa secondaria piuttosto che ad una modifica del Trattato, l'esecutivo tedesco è riuscito a imporre la

³³⁶ Cfr. C. Forelle, D. Gauthier-Vilars, B. Blackstone e D. Enrich, *As Ireland flails, Europe lurches across the Rubicon*, in *Wall Street Journal*, 10 dicembre 2010.

propria linea, dettata dall'esigenza di eludere gli stringenti paletti posti dal Bundesverfassungsgericht³³⁷.

La vicenda narrata conferma non soltanto la sussistenza di un interesse comune dei governi tedesco e francese a dar vita ad un'alleanza solida, ma anche e soprattutto lo sviluppo di una nuova capacità di influenza della Germania³³⁸. La prepotente affermazione della leadership tedesca presenta il rischio di una radicale semplificazione del dibattito politico europeo e dell'avvio di un inedito unilateralismo nell'Unione europea, che sembrerebbe al momento godere da parte degli Stati minori di un tacito consenso, ancorché condizionato al buon esito della gestione della crisi. Il mancato raggiungimento degli esiti sperati aprirebbe le porte a scenari imprevedibili³³⁹.

Con riferimento al ruolo chiave assunto dal Consiglio europeo e alla rinnovata leadership tedesca, merita rilevare come nell'ambito Consiglio europeo del 9 dicembre 2011 la Germania abbia imposto agli altri Stati membri il perseguimento dell'agognato obiettivo della stabilità fiscale, da raggiungere mediante la stipula di un nuovo ed ulteriore patto di bilancio.

L'intesa raggiunta contempla le azioni di seguito descritte:

- 1) disavanzo strutturale annuo non superiore allo 0,5% del PIL nominale;
- 2) recepimento del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri, a livello costituzionale;
- 3) calendarizzazione del rientro dall'esposizione debitoria studiata *ad hoc* per ciascuno Stato membro;
- 4) presentazione alla Commissione e al Consiglio, da parte degli Stati assoggettati alla procedura per disavanzo eccessivo, di un dettagliato programma di riforme;
- 5) presentazione di una relazione preventiva, da parte degli Stati membri, sui piani annuali di emissione del debito.

La strada scelta per l'introduzione delle descritte regole sarà quella dell'accordo intergovernativo, attesa l'indisponibilità mostrata dalla Gran Bretagna ad una modifica del Trattato³⁴⁰, e l'intesa in parola verrà conclusa entro la primavera del 2012.

³³⁷ Vd. *supra*, cap. IV, paragrafo 3.5.

³³⁸ Cfr. *Power shift. France loses ground to Germany*, in *The Economist*, 11-17 dicembre 2010.

³³⁹ Cfr. C. Grant, *The price of German leadership*, in *Financial Times*, 16 novembre 2010.

³⁴⁰ Una integrazione economica di questo tipo è sembrata sconveniente al Primo Ministro britannico Cameron, considerati gli interessi dei servizi finanziari allocati in Gran Bretagna.

7. Il Patto di stabilità interno

Sul fronte nazionale rileva il Patto di stabilità interno, che nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea verso i parametri specifici, comuni a tutti, condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita definito in relazione agli obiettivi ampiamente esposti *supra*: il rapporto tra l'indebitamento netto della pubblica amministrazione e il PIL deve essere inferiore al 3% e il rapporto tra deficit pubblico³⁴¹ e PIL deve essere convergente verso il 60%.

L'indebitamento netto della pubblica amministrazione costituisce quindi un parametro fondamentale da controllare ai fini del rispetto dei criteri di convergenza ed è la causa di formazione dello stock di debito³⁴², garantendo in particolare un adeguato livello di avanzo primario³⁴³. Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali.

Nel corso degli anni ciascun Paese dell'Unione ha implementato internamente il Patto di stabilità e crescita seguendo criteri e regole proprie, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo. Dal 1999 l'Italia ha formulato il proprio Patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati, ma ogni anno in modi differenti, alternando principalmente diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi. La definizione delle regole del Patto di stabilità interno avviene durante la predisposizione e l'esame della manovra di finanza pubblica, fasi durante le quali si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo e la tipologia delle stesse.

Il Patto si è rivelato nel tempo uno strumento in grado di assicurare un significativo concorso delle autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Allo stesso tempo, esso ha evidenziato disfunzioni e limiti che vanno affrontati.

³⁴¹ Ai fini europei il "debito pubblico" è definito nell'ambito della procedura dei disavanzi eccessivi come il totale consolidato delle passività finanziarie lorde delle amministrazioni pubbliche in essere al 31 dicembre di ciascun anno, valutate al valore facciale di emissione (le definizioni di cui al testo sono elaborate sulla base delle note tecniche disponibili sul sito della Ragioneria generale dello Stato - www.rgs.mef.gov.it).

³⁴² Indica il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni) desunte dal conto economico della pubblica amministrazione, preparato dall'ISTAT.

³⁴³ Sul punto si veda l'audizione del prof. Franco Bruni presso la V Commissione, Bilancio della Camera, resoc. sten. sed. pom., 16 marzo 2011, spec. 33-45.

Sul piano procedurale, le dinamiche concertative hanno dato risultati modesti e la definizione degli obiettivi di comparto è stata essenzialmente effettuata a livello centrale, spesso al netto di approfondimenti relativi alla sostenibilità della stessa nel medio periodo, salvo, come si vedrà, ripensamenti successivi. L'applicazione del Patto ha inoltre determinato una dinamica sostenuta delle spese correnti, al netto degli interessi, ed una diminuzione ormai cronica delle spese in conto capitale e, quindi, degli investimenti. Vi è stata poi la progressiva emersione di posizioni di avanzo da parte, in particolare, dei comuni, con effetti negativi per quanto riguarda l'efficiente allocazione delle risorse. Infine occorre osservare come la formulazione degli obiettivi in termini differenziali rispetto ai risultati conseguiti in esercizi pregressi, piuttosto che con riferimento a valori ottimali verso cui tendere, produce un effetto di trascinamento delle distorsioni e tende a penalizzare le amministrazioni più efficienti.

Da qui i correttivi del Patto, che hanno dato vita a fattispecie diversificate. L'introduzione di deroghe finalizzate ad attenuare gli effetti penalizzanti per enti o gruppi di enti è divenuta ormai ricorrente. Si vedano, ad esempio, le norme volte a tenere conto di entrate straordinarie dei singoli enti ovvero a consentire di pagare debiti contratti con i fornitori oltre i limiti del Patto anche utilizzando quota parte dell'avanzo.

Scarsamente previdenti, e comunque di limitata efficacia, si sono inoltre dimostrate le riduzioni dei trasferimenti. Ad esempio, i tagli previsti nei confronti degli enti locali, con l'obiettivo di ridurre i costi della politica, ad opera della legge finanziaria per il 2008, si sono dimostrati sovradimensionati e si è conseguentemente dovuto provvedere in corso di esercizio al reintegro del relativo fondo. Da ultimo, dei tagli cospicui operati ai trasferimenti in favore delle regioni e degli enti locali con il decreto-legge n. 78 del 2010, per disposizione dello stesso legislatore, non si dovrà tenere conto in sede di attuazione del federalismo fiscale.

Siamo dunque in presenza di riduzioni di spesa con efficacia transitoria ed il cui impatto sui conti pubblici appare tutto da verificare.

La logica sottesa al Patto di stabilità interno appare tuttavia destinata ad essere sensibilmente innovata con l'esercizio delle deleghe in materia di federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009. L'obiettivo di tale legge è infatti quello di vincolare la gestione finanziaria degli enti al rispetto di costi e fabbisogni standard nell'esercizio delle funzioni pubbliche loro attribuite e, su questa base, integralmente finanziate con risorse autonome. L'applicazione di criteri di economicità ed efficienza dovrebbe livellare verso il basso il costo delle funzioni. Il processo, tuttavia, è appena agli inizi ed è ricco di incognite.

CAPITOLO VI

ULTERIORI FORME DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE DEGLI STATI MEMBRI E I PROGETTI PER LO SVILUPPO DELL'EUROPA

1. Il Patto euro plus

La ricerca di nuove forme di correlazione delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione non si è limitata all'introduzione dello strumento del semestre europeo e alla riforma del Patto di stabilità e crescita, ma si è spinta fino alla conclusione di un nuovo accordo per un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza: il Patto euro plus.

Il Patto euro plus³⁴⁴, che è stato approvato dai capi di Stato o di governo della zona euro e cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, si è posto come obiettivo quello di consolidare ulteriormente il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e di portare ad un salto di qualità nel coordinamento delle politiche economiche, con l'obiettivo di migliorare la competitività e in tal modo aumentare il livello di convergenza, rafforzando l'economia sociale di mercato.

³⁴⁴ Conclusioni del Consiglio europeo, EUCO 10/11, Bruxelles, 24-25 marzo 2011.

Il Patto verde principalmente su settori che rientrano nella sfera di competenza nazionale e che sono essenziali per migliorare la competitività e scongiurare squilibri dannosi. La competitività è fondamentale ai fini di una crescita più rapida e più sostenibile dell'UE nel medio-lungo periodo, di livelli più elevati di reddito per i cittadini e della salvaguardia dei nostri modelli sociali.

1.1. Quattro linee guida

Il rinnovato sforzo di un più stretto coordinamento delle politiche economiche per la competitività e la convergenza s'ispira a quattro linee guida.

In primo luogo, si iscriverà nel quadro dell'attuale governance economica dell'UE e la irrobustirà, apportandole un valore aggiunto. Sarà inoltre un accordo all'insegna della coerenza con gli strumenti vigenti³⁴⁵, dai quali muoverà, e comporterà uno sforzo particolare, più intenso rispetto all'esistente, articolandosi in impegni ed interventi concreti più ambiziosi di quelli concordati in passato e corredati di un calendario di attuazione.

Questi impegni nuovi saranno successivamente integrati nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica: la Commissione avrà una funzione centrale forte di controllo dell'attuazione degli impegni ed è previsto il coinvolgimento di tutte le formazioni pertinenti del Consiglio e dell'Eurogruppo. Il Parlamento europeo svolgerà pienamente il ruolo che gli spetta nell'ambito delle sue competenze, e il pieno coinvolgimento delle parti sociali a livello UE sarà assicurato dal vertice sociale trilaterale.

In secondo luogo il Patto euro plus verterà sui settori d'intervento prioritari essenziali per stimolare la competitività e la convergenza, incentrandosi sugli interventi che rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Nei settori d'intervento prescelti i capi di Stato o di governo firseranno obiettivi comuni, che gli Stati membri partecipanti perseguiranno attuando combinazioni proprie di politiche in considerazione delle sfide specifiche cui sono confrontati.

In terzo luogo, occorre ricordare come ogni anno ciascun capo di Stato o di governo avrà il compito di assumere impegni nazionali concreti. In questo contesto gli Stati membri terranno conto delle migliori prassi e dei parametri rappresentati dalle prestazioni migliori, sia all'interno dell'Europa sia rispetto ad altri partner strategici.

³⁴⁵ Europa 2020, semestre europeo, orientamenti integrati, patto di stabilità e di crescita, nuovo quadro di sorveglianza macroeconomica.

Il controllo politico sull'attuazione degli impegni e sui progressi verso la realizzazione degli obiettivi politici comuni competerà ai capi di Stato o di governo della zona euro e dei paesi partecipanti, che lo eserciteranno a cadenza annuale sulla scorta di una relazione della Commissione. Gli Stati membri si sono inoltre impegnati a consultare i partner prima di adottare qualsiasi grande riforma economica che possa avere effetti di ricaduta.

In quarto luogo, infine, gli Stati membri partecipanti si sono pienamente impegnati a favore del completamento del mercato unico, riconoscendo in esso un elemento determinante per il miglioramento della competitività nell'UE e nella stessa zona euro.

1.2. Obiettivi

Gli Stati membri aderenti al Patto euro plus si sono impegnati ad adottare tutte le misure necessarie per realizzare alcuni obiettivi ben definiti: stimolare la competitività, stimolare l'occupazione, concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria. Ciascuno Stato membro partecipante dovrà presentare le misure specifiche che intende adottare per conseguire tali obiettivi, con esclusione dall'ambito di applicazione del Patto dei settori per i quali lo Stato membro è in grado di dimostrare che nessun intervento è necessario. Ciascun paese conserverà la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni, ma si presterà particolare attenzione alle possibili misure indicate espressamente nell'accordo

a) Stimolare la competitività

I progressi saranno valutati in funzione dell'evoluzione delle retribuzioni, della produttività e delle esigenze di adeguamento della competitività. Per stabilire se l'evoluzione delle retribuzioni sia in linea con quella della produttività, si monitoreranno in un dato lasso di tempo i costi unitari del lavoro raffrontandoli con l'evoluzione in altri paesi della zona euro e nei principali partner commerciali con economie simili. Relativamente a ciascun paese i costi unitari del lavoro saranno valutati per l'economia nel suo complesso e per ciascun grande comparto, tenendo conto del fatto che aumenti ingenti e mantenuti nel tempo possono erodere la competitività, soprattutto se associati ad un disavanzo corrente in aumento e a quote di mercato in calo per le esportazioni.

Interventi per migliorare la competitività dovranno essere adottati da tutti i paesi, ma un impegno particolare sarà richiesto a quelli confrontati a grandi sfide sotto quest'aspetto. Per assicurare la

diffusione di una crescita equilibrata in tutta la zona euro, saranno previsti strumenti specifici e iniziative comuni ai fini della promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Ciascun paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività, ma maggiore attenzione sarà dedicata alle misure volte ad assicurare un'evoluzione dei costi in linea con la produttività e a quelle volte ad incrementare la produttività.

In particolare, alla prima categoria delle suddette misure sono riconducibili i provvedimenti volti a promuovere, nel rispetto delle tradizioni nazionali di dialogo sociale e relazioni industriali, il riesame degli accordi salariali, del grado di accentramento del processo negoziale e dei meccanismi d'indicizzazione, nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali nella negoziazione dei contratti collettivi. Tra le misure destinate a perseguire un'evoluzione dei costi in linea con la produttività rientrano anche quelle finalizzate ad assicurare che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato.

Per quanto riguarda i provvedimenti miranti ad incrementare la produttività, il Patto contempla la possibilità di aprire ulteriormente i settori protetti mediante l'adozione di misure varate a livello nazionale per eliminare restrizioni ingiustificate ai servizi professionali e al settore del commercio al dettaglio, nell'intento di stimolare la concorrenza e l'efficienza nel pieno rispetto dell'acquis comunitario; il compimento di sforzi specifici per migliorare i sistemi di istruzione e promuovere la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione e le infrastrutture; l'individuazione e l'attuazione di misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale, in particolare per le PMI, segnatamente eliminando gli oneri amministrativi e migliorando il quadro normativo.

b) Stimolare l'occupazione

I capi di Stato dei paesi aderenti al Patto euro plus hanno individuato in un mercato del lavoro efficiente un'ulteriore condizione per la competitività della zona euro.

I progressi in tale ambito verranno valutati in base ad una serie di indicatori previsti dal Patto stesso, e cioè i tassi di disoccupazione giovanile e di lungo periodo e i tassi di attività.

Ogni paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per stimolare l'occupazione, ma particolare attenzione sarà dedicata alle riforme del mercato del lavoro finalizzate a ridurre il lavoro sommerso e ad aumentare la partecipazione al predetto mercato, a quelle rivolte ad incentivare l'apprendimento permanente, e alle riforme fiscali, tra le quali rientra la riduzione dell'imposizione sul lavoro per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale e l'adozione di misure volte a semplificare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare.

c) Rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche

Al fine dell'attuazione piena del Patto di stabilità e crescita, gli Stati firmatari dell'accordo si sono impegnati a destinare la massima attenzione alla sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali e alle regole di bilancio nazionali

In merito alla sostenibilità di pensioni, assistenza sanitaria e prestazioni sociali, si procederà ad una valutazione soprattutto in base agli indicatori del divario di sostenibilità³⁴⁶. Tali indicatori valutano se i livelli di debito sono sostenibili sulla base delle politiche in corso, in particolare i regimi pensionistici, di assistenza sanitaria e previdenza sociale, tenendo conto dei fattori demografici.

Le riforme prese in considerazione dal Patto euro plus per assicurare la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni e delle prestazioni sociali comprendono l'allineamento del sistema pensionistico alla situazione demografica nazionale, adeguando – tra l'altro – l'età pensionabile effettiva alla speranza di vita e procedendo all'aumento dei tassi di attività; è stata inoltre auspicata una limitazione dei regimi di pensionamento anticipato e un maggior ricorso ad incentivi mirati per assumere lavoratori anziani

Per quanto concerne l'adozione di nuove regole di bilancio nazionali, gli Stati membri partecipanti si sono impegnati a recepire nelle rispettive legislazioni nazionali le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Essi manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte.

Anche l'esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese³⁴⁷, ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale. La Commissione avrà la possibilità, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, di essere consultata in merito alla precisa regola di bilancio prima dell'adozione in modo da assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'UE.

³⁴⁶ Il divario di sostenibilità è costituito da indicatori approvati dalla Commissione e dagli Stati membri per valutare la sostenibilità di bilancio.

³⁴⁷ Ad esempio potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa.

d) Rafforzare la stabilità finanziaria

Gli Stati aderenti al Patto euro plus hanno preso atto di come, ai fini della stabilità globale della zona euro, un forte settore finanziario sia fondamentale, accogliendo con favore la riforma della vigilanza finanziaria realizzata a livello europeo.

In tale contesto gli Stati membri si sono altresì impegnati a introdurre una legislazione nazionale per il settore bancario, nel pieno rispetto dell'*acquis* comunitario, e ad effettuare su base regolare stress test rigorosi sulle banche, coordinati a livello di UE. Inoltre il presidente dell'ESRB e il presidente dell'Eurogruppo saranno invitati a riferire periodicamente ai capi di Stato o di governo sulle questioni connesse alla stabilità macrofinanziaria e agli sviluppi macroeconomici della zona euro che richiedono interventi specifici. Sarà in particolare attentamente monitorato, per ogni Stato membro, il livello del debito privato di banche, famiglie e imprese non finanziarie.

Oltre alle questioni sopraindicate, si presterà attenzione al coordinamento delle politiche fiscali. L'imposizione diretta resta di competenza nazionale, ma è stata riconosciuta l'importanza del coordinamento pragmatico delle politiche fiscali, il quale è stato assunto ad elemento necessario di un più stretto coordinamento delle politiche economiche della zona euro a sostegno del risanamento di bilancio e della crescita economica. In tale contesto gli Stati membri si impegnano ad avviare discussioni strutturate sulle questioni di politica fiscale, segnatamente per assicurare che si scambino migliori prassi, si evitino prassi dannose e si presentino proposte di lotta contro la frode e l'evasione fiscale.

Una delle maggiori novità ipotizzate dal Patto euro plus riguarda il possibile sviluppo di un base imponibile comune per le società, valutata alla stregua di una via da seguire per assicurare la coerenza dei regimi fiscali nazionali, nel rispetto delle strategie fiscali nazionali, e per contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla competitività delle imprese europee.

In tal senso va la proposta legislativa che la Commissione ha presentato su una base imponibile consolidata comune per le società³⁴⁸.

Infine, per dimostrare un reale impegno a favore del cambiamento ed assicurare lo slancio politico necessario per raggiungere gli obiettivi comuni, gli Stati membri partecipanti si sono impegnati a convenire ogni anno, al massimo livello, una serie di azioni concrete da realizzare nei dodici mesi. La scelta delle misure specifiche da attuare resterà di competenza di ciascun paese ma sarà influenzata in particolare dall'esame delle questioni sopraindicate.

³⁴⁸ Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, Commissione europea, Bruxelles, 16 marzo 2011, COM(2011) 121 definitivo.

Questi impegni si rispecchieranno anche nei programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità presentati ogni anno dai singoli Stati, e che la Commissione, il Consiglio e l'Eurogruppo valuteranno nell'ambito del semestre europeo.

La conclusione del Patto ha consentito all'Europa di compiere un ulteriore passo avanti verso un'autentica integrazione politica federale, che vada oltre il mercato comune, la moneta unica e la dimensione prettamente economica che ha caratterizzato l'esperienza comunitaria fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Sebbene non determini modifiche del Trattato, il Patto euro plus incide radicalmente sulla struttura costituzionale europea, in quanto provoca effetti rilevanti non solo rispetto alla dimensione economica ma anche su quella politica, consistenti in una sistematica devoluzione di potere da parte degli Stati membri ad una comune nuova e sempre più politica entità europea.

Le nuove forme di coordinamento introdotte si collocano in scia rispetto allo strumento giuridico del semestre europeo, configurandosi alla stregua di meccanismi attraverso i quali cominciare ad organizzare, nell'ambito di un unico processo politico, indirizzi ed impegni comuni e coordinati, ed evitare che ventisette politiche economiche diverse vengano portate avanti dagli Stati membri.

È dunque iniziato lo sviluppo del processo che potrebbe conferire un nuovo assetto all'Europa, trasformandola in uno Stato federale basato sulla doppia componente nazionale e regionale.

2. Europa 2020

La crisi finanziaria globale iniziata nel 2008 ha messo in luce il nesso di interdipendenza che lega le economie degli Stati membri dell'Unione Europea, evidenziando la necessità che in tale ambito vi sia una maggiore coerenza a livello politico, e un più solido coordinamento economico.

Alla luce di siffatte riflessioni, l'Unione ha preso atto dell'impossibilità di prorogare l'apertura di una stagione di rinnovamento delle preesistenti strutture normative, procedendo pertanto alla predisposizione di nuove forme di coordinamento delle economie degli Stati membri, tra le quali si ricordano il semestre europeo, la riforma della governance dell'economia a livello continentale e quella della vigilanza finanziaria, nonché alla stipula del Patto euro plus e all'introduzione del meccanismo europeo di stabilità.

La strategia di sviluppo “Europa 2020”³⁴⁹ costituisce una comunicazione predisposta dalla Commissione con l’obiettivo di garantire una maggiore unità di intenti tra i paesi europei, e mira a trasformare l’UE in un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

Essa pone inoltre l’accento sugli attuali squilibri macrofinanziari e strutturali che gravano nei singoli paesi UE. Il risanamento di tali squilibri viene infatti indicato dal documento quale condizione essenziale ad assicurare gli obiettivi incentrati verso una strategia ambiziosa e completa, mirante a sostenere un’Europa più inclusiva, per tutti i suoi paesi.

In tale contesto, la strategia da mettere in atto si focalizza sulle risposte da dare alle debolezze dell’Europa in materia di sorveglianza macrofinanziaria e alle sfide strutturali, individuando, il documento, i meccanismi di monitoraggio e controllo delle azioni di politica economica condotte dai singoli Paesi, al fine di valutarne la coerenza con le azioni indicate dal documento quali le più opportune per la crescita.

Non va poi dimenticato che le interazioni economiche e finanziarie all’interno dell’Eurozona ed il loro impatto sulla moneta unica fanno sì che ai fini di tale obiettivo di integrazione e, soprattutto, di impulso alla crescita, si renda necessaria la creazione di un quadro politico specifico per l’area dell’euro, al fine di affrontare i grandi squilibri macroeconomici che ne impediscono la realizzazione.

Difatti, l’accumulo di forti e persistenti squilibri macroeconomici tra gli Stati membri dell’area dell’euro è indicato come una potenziale ipoteca sulla coesione dell’area dell’euro, quale ostacolo al buon funzionamento dell’Unione monetaria.

Per queste ragioni, viene indicato nell’Agenda l’obiettivo prioritario di approfondire l’analisi e l’estensione della sorveglianza economica, superando la mera dimensione di bilancio del PSC, in modo da affrontare anche gli altri squilibri macroeconomici, ivi compresa l’evoluzione della competitività e le sfide strutturali soggiacenti e caratterizzanti, di volta in volta, ciascun Paese.

In sintesi, rispetto ai propositi ed obiettivi indicati dall’Agenda, risulta sottintesa la priorità di pervenire quanto prima ad un potenziamento dei metodi di governance degli squilibri macroeconomici - attualmente svolta, sul piano politico, solo dall’Eurogruppo - facendone un quadro di sorveglianza strutturato e tecnicamente procedimentato per tutti gli Stati membri dell’area dell’euro, in applicazione dell’articolo 136 del TUE.

Secondo la *ratio* desumibile dal documento, tale strumentazione dovrà condurre, per tutti gli Stati membri, ad una sorveglianza più accurata nelle politiche economiche, un coordinamento delle

³⁴⁹ Comunicazione della Commissione, “Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, Bruxelles, 3.3.2010, COM(2010) 2020.

medesime più rigoroso e un follow-up maggiormente approfondito rispetto agli obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020.

La sorveglianza dovrà prevedere un quadro di controllo dettagliato per ciascun sistema Paese, nel cui ambito rivestiranno un ruolo centrale una serie di indicatori pertinenti quali l'evoluzione delle partite correnti, le attività nette con l'estero, la produttività, il costo unitario della manodopera, l'occupazione, i tassi di cambio effettivi reali, il debito pubblico e i prezzi del credito e delle attività nel settore privato.

Sulla base di questa analisi, dovranno poi esser formulate le raccomandazioni per le misure preventive o correttive negli Stati membri interessati.

Oltretutto, per garantire una sorveglianza più integrata delle politiche economiche, viene proposto, sempre nel quadro dell'iniziativa Europa 2020, di sincronizzare la valutazione delle politiche di bilancio e strutturali degli Stati membri dell'UE, proprio nell'ambito di un quadro macroeconomico più ampio e degli equilibri che lo contraddistinguono.

La comparsa di squilibri macroeconomici significativi potrebbe richiedere infatti di stabilire obiettivi di bilancio più ambiziosi.

Ai fini della valutazione del rischio di squilibri gravi e della decisione circa le politiche più adeguate da condurre, la Commissione UE dovrà tener conto delle informazioni pertinenti fornite dall'apposito comitato europeo per il rischio sistemico. In tal senso, è opportuno che le raccomandazioni e gli avvertimenti indirizzati a uno o più Stati membri dal comitato europeo per il rischio sistemico siano considerati una questione di interesse comune, in ciò esercitandosi tra i paesi una opportuna pressione reciproca per le misure correttive.

In definitiva, il documento prefigura un ciclo di sorveglianza integrato nel quadro del periodo del cd. "semestre europeo" che dovrebbe infine agevolare le sinergie e la coesione tra i diversi aspetti della sorveglianza economica.

La risposta alla crisi fornita da Agenda 2020 può essere sintetizzata in tre filoni di intervento della politica economica a livello globale e ancor più a livello europeo.

In primo luogo vi è la risposta immediata per risolvere i molti problemi del sistema finanziario e bancario, con la gestione della crisi nei suoi momenti più acuti, a cui si sono aggiunti successivamente i massicci interventi a sostegno dell'economia reale. Nel contempo, con un forte coordinamento a livello internazionale, è indicata la procedura per una accurata revisione della regolamentazione nel settore finanziario con l'obiettivo di limitare i rischi sistemici emersi con forza durante la crisi e introdurre una struttura di incentivi meno distorta.

Il secondo filone di intervento è invece individuato nella sfida di raggiungere contemporaneamente una maggiore crescita potenziale, attraverso un più rapido consolidamento fiscale e una riduzione

degli squilibri macroeconomici a livello globale ed europeo. Questa sfida, per espressa ammissione del documento, si presenta come quella di gran lunga più impegnativa e difficile. Tuttavia, per avere successo, soprattutto per la parte relativa agli squilibri macroeconomici, vi è bisogno di una terza area di intervento, ossia un maggiore coordinamento delle politiche economiche a livello globale, e soprattutto europeo, non più sul solo terreno della finanza pubblica e delle politiche di bilancio.

Per favorire il raggiungimento di tali ambiziosi obiettivi prioritari, la Commissione ha delineato alcune linee direttive per le politiche degli Stati membri, focalizzando l'attenzione sui temi del lavoro, della ricerca, dei cambiamenti climatici, dell'energia e della ricchezza. In particolare, sono state considerate *condicio sine qua non* per uno sviluppo sostenibile le seguenti cinque condizioni:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Per favorire il raggiungimento degli obiettivi suindicati, è però necessario che vengano adottate tutta una serie di azioni a livello nazionale, europeo e mondiale. La Commissione ha presentato nella comunicazione sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario:

- "L'Unione dell'innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
- "Youth on the move" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.
- "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.

– "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.

– La "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Queste sette iniziative faranno vedranno impegnati sia l'UE che gli Stati membri. Gli strumenti dell'UE, in particolare il mercato unico, gli strumenti finanziari e gli strumenti della politica esterna, saranno mobilitati integralmente per eliminare gli ostacoli e conseguire gli obiettivi di Europa 2020. Come priorità immediata, la Commissione ha individuato le misure da adottare per definire una strategia di uscita credibile, portare avanti la riforma del sistema finanziario, garantire il risanamento del bilancio ai fini di una crescita a lungo termine e intensificare il coordinamento con l'Unione economica e monetaria.

Europa 2020 poggerà su due pilastri: l'approccio tematico sopra descritto, che combina priorità e obiettivi principali, e le relazioni sui singoli paesi, che aiuteranno gli Stati membri a elaborare le proprie strategie per ripristinare la sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche. A livello dell'UE saranno adottati orientamenti integrati che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri verranno rivolte raccomandazioni specifiche. Una risposta inadeguata potrebbe dar luogo ad avvertimenti strategici. Le relazioni nell'ambito di Europa 2020 e la valutazione del patto di stabilità e crescita saranno contemporanee, ferme restando la separazione degli strumenti e l'integrità del patto.

Il Consiglio europeo si assumerà la piena titolarità della nuova strategia, della cui attuazione sarà protagonista. La Commissione valuterà i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevolerà gli scambi politici e presenterà le proposte necessarie per orientare gli interventi e far progredire le iniziative faro dell'UE. Il Parlamento europeo avrà un ruolo determinante per mobilitare i cittadini e fungerà da colegislatore per le iniziative principali. Questo approccio di partenariato dovrebbe essere esteso ai comitati dell'UE, ai parlamenti nazionali e alle autorità nazionali, locali e regionali, alle parti sociali, alle parti interessate e alla società civile, affinché tutti partecipino al conseguimento dei traguardi fissati.

2.1. Una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

La Commissione europea, nella redazione della strategia di cooperazione “Europa 2020”, ha posto al centro del progetto lo sviluppo di un’economia basata sulla conoscenza e l’innovazione, che sia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva e maggiormente improntata a favorire la coesione economica, sociale e territoriale. Un sistema economico di questo tipo rappresenterebbe un *optimum*, raggiungibile soltanto a condizione che vengano rispettate le cinque condizioni di sviluppo suesposte.

La Commissione considera crescita intelligente quella che promuove la conoscenza e l’innovazione come motori della crescita. Ciò significa migliorare la qualità dell’istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l’innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l’Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell’informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale. Per raggiungere lo scopo, tuttavia, occorre che l’azione dell’Europa venga associata a imprenditoria e finanziamenti, e che venga prestata un’attenzione particolare alle esigenze degli utenti e alle opportunità di mercato.

Viene invece qualificato in termini di crescita sostenibile lo sviluppo, contestuale alla costruzione di un’economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, che, sfruttando il ruolo guida dell’Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, acceleri la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC), e che, sfruttando le reti su scala europea, aumenti i vantaggi competitivi delle imprese operanti nell’Unione, specie per quanto riguarda l’industria manifatturiera e le PMI, e consenta di fornire assistenza ai consumatori per valutare l’efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell’UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l’uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

Crescita inclusiva, infine, significa – ai sensi di quanto disposto dal piano di sviluppo – rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. Viene ritenuto altrettanto fondamentale che i benefici della crescita economica si estendano a tutte le parti dell’Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in modo da rafforzare la

coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale. Occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale.

2.2. Ostacoli al mercato unico

La Commissione ha preso atto di come le imprese e i cittadini si scontrino quotidianamente con le strozzature che ostacolano tuttora le attività transfrontaliere, nonostante l'esistenza giuridica del mercato unico, e di come l'interconnessione delle reti sia insufficiente.

Spesso le imprese e i cittadini europei hanno ancora a che fare con 27 sistemi giuridici diversi per la stessa transazione, a differenza di quanto accade nei mercati cinesi, statunitensi o giapponesi, in cui gli operatori economici si avvalgono pienamente dei vantaggi conferiti dai loro vasti mercati nazionali.

Per orientare il mercato unico verso il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, la Commissione auspica che l'Unione garantisca il corretto funzionamento e collegamento dei mercati, in modo da trasformare la concorrenza e l'accesso da parte dei consumatori in fattori di stimolo per la crescita e l'innovazione. Occorre creare un mercato unico aperto per i servizi in base alla direttiva sui servizi, garantendo al tempo stesso la qualità dei servizi forniti ai consumatori. La piena attuazione della direttiva sui servizi potrebbe aumentare gli scambi di servizi commerciali del 45% e gli investimenti esteri diretti del 25%, con un conseguente incremento del PIL compreso tra lo 0,5% e l'1,5%.

Nel piano viene altresì evidenziato come occorra migliorare l'accesso delle PMI al mercato unico e promuovere l'imprenditoria mediante iniziative politiche concrete, tra cui la semplificazione del diritto societario e iniziative che consentano agli imprenditori falliti di ricominciare un'attività, senza dimenticare di offrire ai cittadini maggiori possibilità e dare loro maggiori garanzie per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi oltrefrontiera.

La politica di concorrenza attuata dalla Commissione garantisce che i mercati creino condizioni favorevoli all'innovazione, impedendo ad esempio le violazioni dei diritti di brevetto e di proprietà. Impedire gli abusi di mercato e gli accordi anticoncorrenziali tra imprese significa fornire le garanzie necessarie per incentivare l'innovazione. Anche la politica sugli aiuti di Stato può dare un contributo attivo e costruttivo agli obiettivi di Europa 2020 stimolando e sostenendo le iniziative

riguardanti tecnologie più innovative, più efficienti e più verdi e agevolando parallelamente l'accesso al sostegno pubblico per gli investimenti, al capitale di rischio e ai finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo.

Per eliminare le strozzature esistenti nel mercato unico, la Commissione si è assunta la responsabilità di presentare misure volte a:

- rafforzare le strutture affinché le misure del mercato unico, tra cui la regolamentazione delle reti, la direttiva sui servizi e il pacchetto sulla regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari, siano attuate in modo tempestivo e corretto, garantirne un'applicazione efficace e risolvere rapidamente gli eventuali problemi;
- accelerare l'attuazione del programma "Regolamentazione intelligente", anche valutando la possibilità di un più ampio uso dei regolamenti anziché delle direttive, avviando una valutazione ex-post della normativa vigente, proseguendo il monitoraggio del mercato, riducendo gli oneri amministrativi, rimuovendo gli ostacoli fiscali, migliorando il clima imprenditoriale, in particolare per le PMI, e sostenendo l'imprenditoria;
- adeguare la legislazione europea e nazionale all'era digitale per favorire la circolazione dei contenuti con un alto grado di affidabilità per consumatori e imprese. A tal fine occorre aggiornare le norme su responsabilità, garanzie, fornitura e risoluzione delle controversie;
- agevolare e rendere meno onerosa per imprese e consumatori la conclusione di contratti con partner di altri paesi dell'UE, segnatamente offrendo soluzioni armonizzate per i contratti stipulati con i consumatori, introducendo clausole contrattuali tipo a livello di UE e facendo progressi verso una legge europea facoltativa in materia di contratti;
- agevolare e rendere meno onerosa l'applicazione dei contratti per imprese e consumatori e riconoscere le sentenze e i documenti emessi da giudici di altri paesi dell'UE.

La Commissione ha altresì osservato come la realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 presupponga un contesto normativo che renda i mercati finanziari efficienti e sicuri, in cui l'Europa faccia tutto il possibile per utilizzare i suoi mezzi finanziari ed esplorare nuove piste combinando finanziamenti privati e pubblici e creando strumenti innovativi per finanziare gli investimenti necessari, come ad esempio i partenariati pubblico-privato. La Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo per gli investimenti possono contribuire a sostenere un circolo virtuoso in cui l'innovazione e l'imprenditoria siano utilmente finanziate dagli investimenti iniziali fino alla quotazione sui mercati azionari, in partenariato con le numerose iniziative e programmi pubblici già in corso a livello nazionale.

Viene infine evidenziato che la strategia Europa 2020 non si applica solo all'interno dell'UE, ma può racchiudere notevoli potenzialità per i paesi candidati e per i vicini degli Stati membri, al fine di

aiutarli ad ancorare maggiormente i loro processi di riforma: ampliando il territorio in cui vengono applicate le norme UE si offriranno nuove opportunità all'UE e ai paesi limitrofi.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione ha disposto che tutti gli strumenti della politica economica esterna siano utilizzati per stimolare la crescita europea mediante la partecipazione dell'Unione a mercati aperti ed equi di tutto il mondo. Ciò vale per i settori dell'energia, dei trasporti, dell'agricoltura, della ricerca e sviluppo, e in particolare per il commercio e il coordinamento delle politiche macroeconomiche internazionali. Un'Europa aperta, che funzioni in un contesto internazionale basato su regole, rappresenta il modo migliore per sfruttare i benefici della globalizzazione onde rilanciare la crescita e l'occupazione. Al tempo stesso, l'UE deve affermarsi con maggior vigore sulla scena mondiale, svolgendo un ruolo guida nel forgiare il futuro ordinamento economico mondiale in sede di G20, e nel tutelare gli interessi europei utilizzando attivamente tutti gli strumenti di cui dispone.

La crescita che l'Europa deve generare nel prossimo decennio dovrà provenire in parte dalle economie emergenti, le cui classi medie sviluppano e importano beni e servizi per i quali l'Unione europea gode di un vantaggio comparativo. Rappresentando il primo blocco commerciale del mondo, per prosperare l'UE deve essere aperta all'esterno e prestare la massima attenzione a ciò che le altre economie sviluppate o emergenti fanno per prevedere le tendenze future o adeguarvisi.

La Commissione ha pertanto indicato nell'Organizzazione mondiale del commercio e nella negoziazione bilaterali le sedi per migliorare l'accesso al mercato per le imprese dell'UE, comprese le PMI, e garantire loro condizioni di parità rispetto ai concorrenti esterni, incoraggiando dialoghi normativi più mirati e razionali, in particolare in settori nuovi come il clima e la crescita verde, e ampliando per quanto possibile l'influenza dell'UE a livello mondiale mediante la promozione di equivalenza, riconoscimento reciproco e convergenza sulle principali questioni normative, nonché l'adozione delle norme e degli standard europei.

2.3 L'Europa e la crisi: una exit strategy

L'ultima parte della strategia Europa 2020 si sofferma sugli effetti provocati dalla crisi economica internazionale nei confronti dell'Europa, individuando al contempo un percorso di uscita dalla stessa nel quadro degli strumenti previsti dall'ordinamento giuridico comunitario.

Per superare l'attuale congiuntura sfavorevole, il primo passo da compiere – secondo la Commissione – consiste nel rimettere le finanze pubbliche in ordine: si tratta di un'operazione che non sarà indolore, ma necessaria per il futuro, in quanto le risorse finanziarie spese per il servizio

del debito pubblico potrebbero essere destinate – con migliori esiti – a settori chiave quali l'istruzione, l'innovazione e la salute.

Per rilanciare gli investimenti occorre anche fare in modo che il sistema bancario possa funzionare in modo responsabile, al servizio dell'economia. Per questa ragione l'UE ha portato a termine la revisione della regolamentazione e della vigilanza dei mercati finanziari.

L'Europa ha inoltre adottato importanti provvedimenti per tutelare l'occupazione, sostenere la domanda e aiutare le imprese a resistere all'impatto della crisi.

La Commissione non dimentica, tuttavia, l'importanza di rafforzare l'economia europea per il futuro, in quanto non si può uscire dalla crisi senza crescita. La strategia Europa 2020 mira dunque a liberare le potenzialità di crescita dell'UE, eliminando gli ostacoli al mercato interno per aumentare la mobilità delle persone, dei servizi e degli investimenti, procedendo senza ulteriori ritardi alle auspiccate riforme strutturali e investendo in settori determinanti per la futura crescita e occupazione e in grado di offrire un notevole vantaggio competitivo.

La crisi finanziaria ha ridotto le potenzialità di crescita dell'UE e fatto emergere con chiarezza l'interdipendenza delle economie nazionali, specie dei paesi che fanno parte dell'area dell'euro.

Per rafforzare il sistema di governo dell'economia, l'Europa deve porre rimedio a carenze che hanno messo a repentaglio la stabilità finanziaria dell'intera area dell'euro, pervenendo ad un maggiore coordinamento delle politiche economiche.

Gli strumenti indicati a tal fine dal piano Europa 2020 sono quelli di cui è stata fatta ampia esposizione *supra*, ovvero riforme finalizzate a rafforzare i sistemi preventivi e correttivi del patto di stabilità e crescita, per ovviare all'insufficiente riduzione del debito pubblico negli anni di espansione economica, dovuta al fatto che la pressione esercitata dagli altri paesi è risultata un incentivo inadeguato; una maggiore sorveglianza macroeconomica, compresi i meccanismi di allerta e sanzione, la quale consentirebbe di correggere l'incapacità di affrontare in modo efficace, nonostante i moniti della Commissione, la progressiva creazione degli squilibri macroeconomici che hanno determinato notevoli disavanzi delle partite correnti, un forte indebitamento estero ed elevati livelli di debito pubblico in numerosi paesi; meccanismi di controllo efficaci per garantire che gli Stati membri rispettino il quadro europeo che hanno concordato.

3. L'Atto per il mercato unico

Ai fini dell'implementazione della strategia "Europa 2020", l'Unione europea e gli Stati membri hanno preso atto della necessità di intraprendere alcune riforme strutturali urgenti, funzionali all'incremento della crescita e del tasso di occupazione.

Nella sua analisi annuale della crescita³⁵⁰, la Commissione ha sottolineato ancora una volta l'importanza di una risposta globale alla crisi, alla quale il mercato unico deve apportare un contributo decisivo mobilitando il suo intero potenziale a favore della crescita.

Per raccogliere queste sfide la Commissione ha sottoposto a dibattito cinquanta proposte contenute nella comunicazione "Verso un atto per il mercato unico"³⁵¹, dando vita ad un dibattito pubblico svoltosi a livello europeo, nazionale e locale e raccogliendo i pareri degli Stati membri, delle organizzazioni non governative, delle parti sociali, e di tutti i protagonisti della vita economica, sociale e culturale europea³⁵².

Nelle Conclusioni del 10 dicembre 2010³⁵³, il Consiglio ha approvato l'orientamento generale dell'Atto per il mercato unico, secondo cui quest'ultimo avrebbe dovuto poggiare su una solida base sociale ed economica, nell'intento di costruire un'economia altamente competitiva. Il Consiglio ha pertanto assunto l'impegno di portare avanti l'analisi dell'Atto per il mercato unico, per definire quanto prima, insieme al Parlamento europeo e alla Commissione, le misure prioritarie da realizzare entro il 2012.

Il Parlamento europeo, nelle sue risoluzioni del 6 aprile³⁵⁴, ha presentato le proprie priorità per sviluppare un mercato unico al servizio degli europei, delle imprese e della crescita, in un quadro di partenariato e di governance.

Il 13 aprile 2011, sulla base dei contributi raccolti nel corso del dibattito pubblico, dei pareri e delle conclusioni del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dei pareri espressi dal Comitato delle regioni³⁵⁵ e dal Comitato economico e sociale europeo³⁵⁶, la Commissione europea ha presentato

³⁵⁰ Comunicazione "Analisi annuale della crescita" - COM(2011) 11.

³⁵¹ COM(2010) 608.

³⁵² Cfr. in allegato *Rapport de la Consultation publique sur l'Acte pour le marché unique* (Rapporto della consultazione pubblica sull'Atto per il mercato unico).

³⁵³ Conclusioni del Consiglio sull'Atto per il mercato unico (17799/10).

³⁵⁴ Rispettivamente "Relazione sulla governance e il partenariato nel mercato unico" P7TA-PROV(2011) 0144, "Relazione sul mercato unico per gli europei" P7TA-PROV(2011) 0145 e "Relazione su un mercato unico per le imprese e la crescita" P7TA-PROV(2011) 0146.

³⁵⁵ CdR 330/2010 - ECOS-V-009.

³⁵⁶ CESE 525/2011 – INT/548.

l'Atto per il mercato unico³⁵⁷, prospettando dodici azioni prioritarie per rilanciare il mercato unico europeo al fine di sfruttarne pienamente le potenzialità e consentire ai cittadini e alle imprese di beneficiare delle opportunità che esso offre in termini di crescita e sviluppo.

Le misure proposte nel predetto documento sono volte a colmare le lacune esistenti imputabili alla frammentazione del mercato e agli ostacoli alla libera circolazione dei servizi, all'innovazione e alla creatività. La Commissione si è impegnata a presentare, nel corso del 2011, le pertinenti proposte legislative per consentire la realizzazione delle misure prospettate entro la fine del 2012.

Ad avviso della Commissione, affinché le azioni proposte producano gli effetti desiderati in termini di crescita e occupazione, sarà necessario:

- un maggiore coinvolgimento della società civile nello sviluppo del mercato unico. La Commissione intende compilare regolarmente un elenco delle 20 principali aspettative dei cittadini e delle imprese da sottoporre al Forum del mercato unico che riunirà periodicamente imprese, parti sociali, organizzazioni non governative e associazioni rappresentative dei cittadini, autorità pubbliche a vari livelli di governo e parlamenti, allo scopo di: esaminare lo stato e il funzionamento del mercato unico con particolare riferimento al recepimento e all'applicazione delle direttive, procedere allo scambio delle buone pratiche; sviluppare una cultura di valutazione delle politiche;
- rafforzare la cooperazione e il partenariato fra tutti gli attori del mercato unico, in particolare tra le amministrazioni nazionali e la Commissione e tra le stesse amministrazioni, soprattutto a livello locale dove vengono adottate le singole decisioni. In tale contesto le autorità territoriali dovranno poter partecipare a pieno titolo alla definizione delle politiche relative al mercato unico anche mediante un maggiore coinvolgimento nelle consultazioni sulle proposte presentate dalla Commissione. Per rendere più agevole la cooperazione amministrativa ai fini dell'applicazione delle norme sul mercato unico, la Commissione invita a sviluppare i sistemi di traduzione automatica e si impegna a rafforzare la sicurezza giuridica del sistema elettronico multilingue per lo scambio di informazioni (IMI);
- un'informazione migliore per i cittadini e le imprese sui diritti di cui godono nel mercato unico. A tal fine la Commissione intende trasformare il proprio punto di contatto "La tua Europa" in un punto unico di informazione e aiuto a livello europeo e nazionale, e rafforzare "Solvit", la rete di cooperazione intesa a risolvere in modo informale i problemi di cittadini e imprese dovuti a una scorretta applicazione della legislazione in materia di mercato interno;

³⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "L'Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita", Bruxelles, 13.4.2011, COM(2011) 206 definitivo, {SEC(2011) 467 definitivo}

- un maggiore controllo per garantire che la normativa relativa al mercato unico venga applicata in maniera omogenea e senza discriminazioni. Sulla base di quanto auspicato dal Parlamento europeo, la Commissione intende garantire, entro il 2012, un'applicazione valida e completa delle norme del mercato unico da parte di tutti gli Stati membri mediante: a) la notifica di tavole di concordanza; b) la definizione di obiettivi quantificati che limitino il deficit di recepimento e di compatibilità del diritto nazionale allo 0,5%; c) un'applicazione più efficace delle procedure di infrazione mediante obiettivi quantificati per le diverse tappe della procedura; d) l'esame sistematico della situazione del mercato unico mediante lo svolgimento di test di funzionamento e la valutazione reciproca delle misure nazionali già adottate svolta dagli stessi Stati membri (cosiddetta "verifica inter pares");

- per quanto riguarda il contesto internazionale, considerato che il successo del mercato interno e delle imprese europee dipende dalla capacità dell'UE di garantire la coerenza e la complementarità delle sue politiche interne ed esterne, la Commissione intende promuovere una più ampia adozione di norme internazionali e una maggiore convergenza normativa. In tale contesto sarà necessario rivolgere particolare attenzione non soltanto ai paesi in via di adesione all'UE, ma anche ai paesi vicini e ai partner strategici, per favorire l'integrazione economica e migliorare il reciproco accesso al mercato, soprattutto sulla base di accordi approfonditi di libero scambio.

3.1. Le dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia

Di seguito sono riportate le 12 priorità individuate nell'Atto per il mercato unico. Per ciascuna viene indicata un'"azione chiave" - con la data presunta di presentazione - che la Commissione reputa di fondamentale importanza per realizzare la priorità in questione, nonché le eventuali ulteriori misure necessarie a tal fine.

a) Accesso delle PMI ai finanziamenti

Con riferimento a tale priorità, nell'Atto per il mercato unico si ricorda che i 21 milioni di PMI che operano nell'UE costituiscono un fattore determinante per la crescita e la creazione di posti di lavoro. Le difficoltà di accesso ai finanziamenti - che secondo uno studio citato dalla Commissione costituiscono il secondo principale fattore che frena la crescita delle imprese - impedisce loro di lanciare nuovi prodotti, potenziare le proprie strutture e assumere nuovi dipendenti. Mentre le imprese già avviate ricorrono tendenzialmente ai prestiti bancari, che nel contesto di crisi hanno

subito una contrazione, le imprese più innovative spesso ricorrono al mercato dei capitali di rischio, che tuttavia è molto sviluppato nell'UE, e incontrano una serie di difficoltà soprattutto nell'attività transfrontaliera a causa delle diverse normative nazionali e degli ostacoli fiscali.

Azione chiave prevista dalla Commissione: misure normative volte a favorire gli investimenti in qualsiasi Stato membro dell'UE da parte dei fondi di capitale di rischio stabiliti in un altro Stato membro³⁵⁸.

L'obiettivo è quello di consentire alle PMI che vogliono ricorrere al capitale di rischio di rivolgersi a fondi che hanno l'esperienza necessaria nel loro campo di attività e che sono in grado di offrire capitali ad un prezzo conveniente.

Il 23 febbraio 2011 la Commissione europea ha presentato una comunicazione (COM(2011)78) relativa alla revisione dello Small Business Act (SBA) – che dal 2008 definisce le linee generali della politica UE a favore delle PMI – nella quale si evidenziano i progressi realizzati a livello UE e degli Stati membri, e si propone di rafforzare l'azione a sostegno delle PMI.

In particolare, il riesame dello SBA propone una serie di nuove azioni intese a rispondere alle sfide poste dalla crisi economica e a sviluppare azioni esistenti in linea con la strategia Europa 2020, con i seguenti obiettivi:

- semplificare il contesto normativo e amministrativo, ad esempio, applicando in maniera sistematica un “test PMI” nelle procedure di valutazione d'impatto;
- migliorare l'accesso delle PMI al finanziamento, ad esempio, tramite i mercati finanziari e le politiche fiscali di incentivo agli investimenti;
- favorire e migliorare le condizioni di accesso delle PMI al mercato interno, ad esempio, nel settore degli appalti, nonché sostenere le PMI sui mercati esterni all'UE;
- sostenere la creazione d'impresе a vantaggio dell'occupazione e della crescita;
- rafforzare la governance per l'attuazione dello SBA, collaborando con le organizzazioni imprenditoriali.

Lo “Small Business Act” (COM(2008)394) è la principale iniziativa politica dell'UE a favore delle PMI; esso comprende dieci principi e una serie di azioni concrete per migliorare l'ambiente normativo, amministrativo ed economico, e sostenere le PMI europee sviluppate secondo tre principali obiettivi: garantire l'accesso al finanziamento, sfruttare pienamente i benefici offerti dal mercato unico e legiferare con intelligenza.

Il 20 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta (COM(2011)656) che prospetta modifiche alla direttiva 2004/39/CE sui mercati degli strumenti finanziari (cosiddetta MiFID) che tra l'altro, al fine di completare diverse recenti iniziative dell'UE intese a favorire

³⁵⁸ Cfr. anche l'iniziativa faro “L'Unione dell'innovazione” - COM(2010) 546.

l'accesso delle PMI ai finanziamenti, prospetta la creazione di un "marchio di qualità" specifico per i mercati delle PMI allo scopo di aumentarne la visibilità e di tenere conto delle esigenze degli emittenti e degli investitori in tali mercati.

Si ricorda, inoltre, che il 7 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato, nell'ambito della procedura del semestre europeo, raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, ai fini dell'espressione da parte del Consiglio di raccomandazioni sui rispettivi piani nazionali di riforma (PNR) e di pareri sui rispettivi programmi di stabilità. Per quanto riguarda l'Italia la Commissione ha tra l'altro raccomandato di promuovere l'accesso delle PMI al mercato dei capitali, rimuovendo gli ostacoli amministrativi e riducendo i costi.

b) Mobilità dei lavoratori

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea l'importanza di una maggiore mobilità di manodopera qualificata al fine di rilanciare la crescita e la competitività in Europa. Allo stato attuale, infatti, l'effettiva mobilità è resa difficile da numerosi ostacoli normativi che impediscono a molti posti altamente qualificati di essere occupati.

Le misure prospettate in questo ambito sono volte ad integrare una serie di iniziative già promosse dalla Commissione, quali la creazione di un passaporto europeo delle competenze, nel quale dovrebbero essere riportate le competenze acquisite dai lavoratori nel corso della propria attività professionale.

Azione chiave prevista dalla Commissione: norme più adeguate e moderne in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali³⁵⁹

L'obiettivo è quello di semplificare il riconoscimento reciproco delle qualifiche per i lavoratori mobili, riesaminare il campo delle professioni regolamentate, rafforzare la fiducia e la collaborazione fra gli Stati membri per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali e istituire una carta professionale europea che dovrebbe contenere informazioni riferite alla formazione e all'esperienza professionale maturata, consentendo in tal modo di controllare la carriera dei professionisti che si stabiliscono in altri Stati membri e favorendo lo scambio di informazioni tra lo Stato membro ospitante e lo Stato membro di origine e, di conseguenza, la mobilità.

Il 7 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato, nell'ambito della procedura del semestre europeo, raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, ai fini della espressione da parte del

³⁵⁹ Cfr. anche l'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" - COM(2010) 682.

Consiglio di raccomandazioni sui rispettivi piani nazionali di riforma (PNR) e di pareri sui rispettivi programmi di stabilità. Per quanto riguarda l'Italia la Commissione ha tra l'altro raccomandato di aprire il settore dei servizi, in particolare quello delle professioni, ad una maggiore competizione, adottando nel corso del 2011 la legge sulla concorrenza sulla base delle raccomandazioni dell'Autorità antitrust.

Inoltre, in vista della presentazione, presumibilmente il prossimo mese di dicembre, di una proposta di revisione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, il 22 giugno 2011 la Commissione europea ha adottato un Libro verde (COM(2011)367, sul quale si è conclusa una consultazione pubblica il 20 settembre 2011, che individua una serie di opzioni quali la creazione della carta professionale europea e la revisione dei requisiti minimi formativi per alcune professioni (ad es. professioni sanitarie e architetti) con riferimento alla durata e al contenuto della formazione, nonché alle competenze linguistiche.

c) Tutela dei diritti di proprietà intellettuale

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea l'importanza dei diritti di proprietà intellettuale per le grandi imprese, considerato che ad essi è legato tra il 45 e il 75% del loro valore. Le imprese che fanno ricorso ai diritti di proprietà intellettuale, inoltre, svolgono un ruolo strategico per la crescita sostenibile dell'economia europea in quanto la tutela di tali diritti incoraggia gli investimenti nello sviluppo di servizi e prodotti innovativi; pertanto, oltre a costituire un fattore di innovazione, tali imprese generano un notevole plusvalore economico e forniscono posti di lavoro stabili e altamente qualificati, con salari superiori in media del 60% rispetto a quelli di altri settori.

Inoltre, la creazione di un brevetto unico europeo, che dovrebbe essere rilasciato a partire dal 2013, consentirebbe di ridurre i costi dell'80% rispetto all'attuale sistema di tutela dei diritti di proprietà intellettuale caratterizzato dalla molteplicità di brevetti e di sistemi di risoluzione delle controversie che, oltre a generare insicurezza giuridica, risulta essere molto costoso e poco efficace.

Azione chiave prevista dalla Commissione: creazione di un brevetto unico per la maggior parte degli Stati membri dell'UE e di un sistema unificato per la composizione delle controversie in maniera brevettuale³⁶⁰.

Il 13 aprile 2011 la Commissione ha presentato due proposte legislative (COM(2011)215 e 216) volte ad attuare la cooperazione rafforzata per l'istituzione di un brevetto unico europeo al fine di rendere l'accesso al sistema brevettuale più facile, economicamente accessibile e giuridicamente

³⁶⁰ Cfr. anche le iniziative faro "L'Unione dell'innovazione" - COM(2010) 546 - e "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614.

sicuro, favorendo nel contempo il progresso scientifico e tecnologico e il funzionamento del mercato interno. Il brevetto unico europeo sarà facoltativo e coesisterà con i brevetti europei e nazionali. Le norme proposte sono volte altresì a rendere il regime di traduzione del brevetto unico europeo semplice ed efficiente in termini di costi, mutuando a tal fine la prassi dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) basata sull'utilizzo di una delle sue lingue ufficiali, vale a dire francese, inglese o tedesco.

Si ricorda che la cooperazione rafforzata, autorizzata con la decisione 2011/167/UE del Consiglio, è stata sostenuta da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Italia e Spagna che considerano lesiva del principio di parità linguistica la proposta di basare il regime di traduzione del futuro brevetto UE sull'utilizzo di inglese, francese o tedesco. Il brevetto unico, pertanto, non avrà efficacia in questi due paesi, che tuttavia potranno decidere di aderire alla cooperazione rafforzata in qualsiasi momento, anche dopo il suo avvio³⁶¹.

³⁶¹ Il 31 maggio 2011 l'Italia ha presentato un ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE per chiedere l'annullamento della decisione sopra richiamata che avvia la cooperazione rafforzata in quanto essa:

- costituirebbe una violazione dell'articolo 20, paragrafo 1, comma 1, del TUE, secondo il quale vi si può fare ricorso solamente nel quadro delle competenze non esclusive delle Istituzioni europee, mentre la creazione di "titoli europei" rientra tra le sue competenze esclusive;
- configurerebbe una violazione dell'art. 326, paragrafo 1, del TFUE, conformemente al quale le cooperazioni rafforzate devono rispettare i trattati e il diritto dell'UE. Essa, infatti, produrrebbe effetti contrari, o comunque non conformi, agli obiettivi in vista dei quali tale istituto è contemplato dai trattati in quanto recherebbe pregiudizio al mercato interno, introducendo un ostacolo per gli scambi tra gli Stati membri, una discriminazione fra imprese e distorsioni della concorrenza;
- sarebbe stata adottata in violazione dell'articolo 20, paragrafo 2, del TUE, conformemente al quale la decisione che autorizza una cooperazione rafforzata viene adottata dal Consiglio in ultima istanza qualora esso stabilisca che gli obiettivi che la cooperazione in questione intende perseguire non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'UE nel suo insieme.

Con riferimento alle due proposte di regolamento presentate dalla Commissione europea il 13 aprile 2011, riguardanti la cooperazione rafforzata per la creazione del cosiddetto "brevetto unico europeo", e per il relativo regime linguistico (COM(2011) 215 e 216) al fine di valutarne la conformità al principio di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), queste sono state esaminate dalla XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera l'8 giugno 2011, e, in esito all'esame, ha approvato un parere motivato che è stato trasmesso ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, nel quale si sottolinea tra l'altro che le proposte in questione:

- sono prive di un valido fondamento giuridico, considerato che l'articolo 118 del TFUE conferisce all'UE una competenza esclusiva nel settore della creazione di una tutela brevettuale unitaria, di conseguenza la decisione 2011/167/UE del Consiglio che autorizza la cooperazione rafforzata viola l'articolo 20, paragrafo 1, del TUE, secondo cui gli Stati membri possono avviare una cooperazione rafforzata tra loro solo nell'ambito delle competenze non esclusive dell'UE;

Inoltre, il 24 maggio 2011 la Commissione ha presentato una serie di altre iniziative che erano state preannunciate nell'Atto per il mercato unico al fine di rafforzare il quadro normativo in materia di diritti di proprietà intellettuale (DPI) e adeguarlo ai nuovi sviluppi, favorendo gli investimenti nell'innovazione e di conseguenza la crescita e la competitività dell'UE. Si tratta di:

- una strategia europea (COM(2011)287) per la creazione di un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale che prospetta interventi in materia di brevetti, marchi, indicazioni geografiche, licenze di copyright, biblioteche digitali, lotta alla contraffazione e alla pirateria;
- una proposta di regolamento (COM(2011)288) volta ad affidare all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno i compiti e le attività propri alla gestione dell'Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, comprese le competenze in materia di copyright e brevetti;
- una proposta di direttiva (COM(2011)289) sull'utilizzo delle cosiddette "opere orfane", vale a dire le opere protette dal diritto d'autore i cui titolari sono sconosciuti o introvabili;
- una proposta di regolamento (COM(2011)285) sul controllo da parte delle autorità doganali del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

d) Mettere i consumatori al centro del mercato unico europeo

Con riferimento a tale priorità nell'Atto per il mercato unico si sottolinea la necessità di rafforzare la fiducia dei consumatori nella possibilità di fare valere i propri diritti in seno al mercato unico, con particolare riferimento al commercio online. In tal modo si eviterebbero perdite attualmente stimate a 0,16% del PIL dell'UE e consentendo un ulteriore risparmio pari allo 0,02% del PIL, ovvero 2,50 miliardi di euro.

Azione chiave prevista dalla Commissione: misure in materia di composizione alternativa delle controversie.

- costituiscono una palese violazione dell'articolo 326, paragrafo 2, del TFUE, che contempla, quali condizioni di autorizzazione di una cooperazione rafforzata, il fatto che la stessa non rechi pregiudizio al mercato interno e che non ne derivi un ostacolo o una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri o una distorsione di concorrenza tra questi ultimi;

- non sono conformi al principio di proporzionalità in riferimento agli obiettivi di semplificazione e riduzione dei costi di traduzione in quanto determinerebbero un'eccessiva distorsione della concorrenza. Esse, infatti, non forniscono una motivazione dettagliata a giustificazione dell'opzione basata sulla scelta del trilinguismo francese, inglese e tedesco, rispetto al regime di traduzione basato sulla sola lingua inglese proposto dal Governo italiano.

Al fine di garantire una composizione più agevole, rapida e poco costosa per i consumatori, la Commissione intende promuovere il ricorso sistematico a metodi alternativi di composizione delle controversie, ricorrendo ai procedimenti d'infrazione previsti dall'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) solo qualora le difficoltà persistano e siano causate soprattutto da problemi strutturali che hanno origine nella legislazione nazionale.

e) Sviluppo del settore dei servizi

Considerata l'importanza che il buon funzionamento del mercato interno dei servizi riveste per la crescita dell'economia europea e la creazione di posti di lavoro, nell'Atto per il mercato unico si sottolinea la necessità della standardizzazione anche per i servizi – peraltro utilizzata sempre più di frequente in questo settore a livello nazionale - al fine di garantire la libera circolazione delle merci, assicurandone nel contempo l'interoperabilità, la qualità e la sicurezza.

Azione chiave prevista dalla Commissione: misure volte ad estendere il sistema europeo di standardizzazione ai servizi e a rendere le procedure di in materia più efficaci, efficienti ed inclusive³⁶².

L'obiettivo è quello di favorire l'integrazione del mercato dei servizi a livello europeo, con particolare riferimento ai servizi alle imprese. La standardizzazione, inoltre, dovrebbe consentire una rapida adozione delle norme, che dovranno essere accessibili a tutti gli utenti e adeguate alle nuove tecnologie delle informazioni e delle comunicazioni, nonché una maggiore partecipazione delle PMI e delle altre parti interessate.

Il 1° giugno 2011 la Commissione ha presentato una comunicazione (COM(2011)311) e una proposta di regolamento (COM(2011)315) intesi a rendere più veloce ed efficace il processo di standardizzazione delle norme sviluppate dall'industria europea. L'obiettivo è quello di: rimuovere le ambiguità nel quadro giuridico esistente e rendere più trasparente la cooperazione tra enti nazionali di standardizzazione; ampliare l'uso di standard nel settore dei prodotti e servizi ICT al fine di migliorare l'interoperabilità anche nel settore degli appalti pubblici; assicurare che le PMI e le parti interessate della società siano adeguatamente rappresentate nella processo di standardizzazione; consentire alla Commissione di richiedere e finanziare lo sviluppo di standard di servizio europeo.

Il 7 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato, nell'ambito della procedura del semestre europeo, raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, ai fini della espressione da parte del

³⁶² Cfr. anche le iniziative faro “L'Unione dell'innovazione” - COM(2010)546 -, “Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione” - COM(2010) 614 - e “Un'agenda digitale europea” - COM(2010) 245.

Consiglio di raccomandazioni sui rispettivi piani nazionali di riforma (PNR) e di pareri sui rispettivi programmi di stabilità. Per quanto riguarda l'Italia la Commissione ha tra l'altro raccomandato di aprire il settore dei servizi, in particolare quello delle professioni, ad una maggiore competizione, adottando nel corso del 2011 la legge sulla concorrenza sulla base delle raccomandazioni dell'Autorità antitrust.

f) Realizzazione delle reti infrastrutturali

Considerato che le infrastrutture nel settore dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni elettroniche costituiscono la spina dorsale del mercato unico e che un'integrazione economica efficiente si basa sull'integrazione di reti efficienti, nell'Atto per il mercato unico la Commissione:

- per quanto riguarda il settore dell'energia, sottolinea l'importanza di una nuova politica europea in materia di infrastrutture energetiche al fine di modificare le metodologie relative alla pianificazione e allo sviluppo delle reti nell'UE;

- con riferimento al settore dei trasporti, sottolinea la necessità di realizzare le azioni individuate nel recente libro bianco sulla politica europea dei trasporti (COM(2011)144) volte essenzialmente a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'integrazione del mercato unico europeo per realizzare un sistema di trasporto europeo interoperabile, interconnesso ed efficiente, nonché a promuovere sistemi di trasporto intelligenti e di trasporto multimodale moderno nonché il cabotaggio;

- per quanto riguarda infine le comunicazioni, sottolinea l'importanza dello spettro radioelettrico ai fini della creazione di un mercato interno delle comunicazioni elettroniche per l'impatto positivo che questo potrebbe avere sulla ripresa economica, la crescita, la creazione di posti di lavoro di qualità e la competitività a lungo termine dell'UE. A tal fine la Commissione invita il Parlamento europeo ed il Consiglio ad adottare rapidamente la proposta di decisione relativa ad un programma di pianificazione strategica e di armonizzazione nell'utilizzo dello spettro radio nell'UE (COM(2010)471).

Azione chiave prevista dalla Commissione: misure volte ad individuare e realizzare i grandi progetti infrastrutturali strategici di interesse europeo nel settore dell'energia e dei trasporti allo scopo di assicurare l'intermodalità e l'interoperabilità.

Il 19 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte destinate a favorire il completamento delle reti transeuropee di trasporto, energia e telecomunicazioni³⁶³.

Tali proposte si collocano nell'ambito delle azioni previste nel prossimo quadro finanziario 2014-2020, attraverso il nuovo "meccanismo per collegare l'Europa" (Connecting Europe facility), con il quale l'UE intende promuovere il finanziamento di determinate infrastrutture prioritarie di interesse per l'intera UE, sia fisiche che telematiche, che rispettino i criteri di sviluppo sostenibile definiti dalla Strategia Europa 2020. Il piano di investimenti propone uno stanziamento di 50 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, che sarà preceduto, nel periodo 2012-2013 (e quindi nell'attuale quadro finanziario pluriennale 2007-2013), da un progetto pilota per l'introduzione dei Project Bond, prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti attraverso i quali si intende mobilitare finanziamenti supplementari da parte di investitori privati. La Commissione calcola che nella fase pilota – che dovrebbe concentrarsi su 5-10 progetti particolarmente avanzati - l'effetto combinato dei finanziamenti provenienti dal bilancio dell'UE e di quelli della BEI, pari a 230 milioni di euro, dovrebbe consentire investimenti per un valore di 4,6 miliardi di euro.

Il 12 aprile 2011 la Commissione europea ha presentato una comunicazione (COM(2011)202) con la quale si individuano le priorità d'azione per trasformare l'attuale rete per la distribuzione dell'elettricità in Europa in "rete intelligente" (Smart Grids), capace cioè di favorire un impiego più efficiente dell'energia elettrica tale da consentire un più agevole raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'UE per il 2020 in termini di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni di CO₂. Citando un insieme di studi recenti, la Commissione ritiene che le Smart Grids consentirebbero di ridurre il consumo annuo di energia primaria nel settore energetico europeo di quasi il 9% entro il 2020, con un impatto positivo sulla riduzione delle emissioni di CO₂ fino al 15%.

g) Creazione di un mercato unico europeo del digitale

Nell'Atto per il mercato unico si sottolinea l'importanza del digitale al fine di sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro nell'UE e si ricordano le azioni individuate nell'ambito dell'iniziativa faro "Una strategia digitale per l'Europa" (COM(2010)245) volte a favorire la realizzazione del mercato unico del digitale in Europa.

³⁶³ Cfr. anche la comunicazione "Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre. Piano per una rete energetica europea integrata" – COM(2010) 677 definitivo - , le conclusioni del Vertice europeo del 4.2.2011, l'iniziativa faro "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" - COM(2011) 21 - e il Piano di efficienza energetica 2011 - COM(2011) 109.

Secondo i dati citati dalla Commissione europea, nel 2007 l'industria delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni ha costituito per l'economia europea un valore aggiunto pari a circa 600 miliardi di euro, mentre nel 2010 il mercato europeo della banda larga ha registrato il primato a livello mondiale; inoltre, si registra un numero sempre crescente di europei che utilizzano Internet.

Tuttavia, uno dei principali ostacoli allo sviluppo del mercato europeo del digitale risiede nella mancanza di fiducia dei consumatori, in particolare per quanto riguarda la sicurezza dei pagamenti e il rispetto dei loro diritti nelle operazioni transfrontaliere sotto il profilo della sicurezza dei prodotti e della contraffazione. Ne consegue un basso tasso di sviluppo del commercio elettronico che allo stato attuale rappresenta meno del 5% del commercio al dettaglio; inoltre, solo il 9% degli europei acquistano on line in uno Stato membro diverso dal proprio.

Le misure prospettate in questo settore dovrebbero consentire alle imprese, ai cittadini e alle istituzioni pubbliche di interagire per via elettronica in maniera più agevole e sicura, nel pieno rispetto della vita privata e garantendo la certezza giuridica, con ripercussioni positive per quanto riguarda una maggiore efficienza dei servizi e degli appalti e la promozione del commercio elettronico anche in ambito transfrontaliero. Il nuovo quadro normativo dovrà essere tecnologicamente neutro e aperto a tutti i mezzi di comunicazione, quali Internet o le comunicazioni mobili.

Per quanto riguarda il settore della telefonia, le misure adottate a livello europeo a partire dal 2007 in materia di roaming hanno consentito di ridurre i costi, garantendo nel contempo maggiore trasparenza per i consumatori. Malgrado ciò, il fatto che il prezzo al dettaglio dei servizi di trasmissione dei dati forniti in roaming resti ancora troppo elevato scoraggia la maggior parte dei privati e una buona parte delle imprese dall'utilizzarli quando si trovano all'estero.

Azione chiave prevista dalla Commissione: misure volte a garantire un quadro normativo sicuro e affidabile in materia di riconoscimento reciproco dell'identificazione e dell'autenticazione elettronica in tutta l'UE, anche mediante la revisione della direttiva 1999/93/CE sulla firma elettronica al fine di semplificare le procedure e rimuovere gli ostacoli all'interoperabilità.

Il 31 agosto 2011 la Commissione europea ha presentato il Libro verde "Distribuzione online di opere audiovisive nell'UE – verso un mercato unico del digitale: opportunità e sfide" (COM(2011)427) nel quale sono poste una serie di domande cui i soggetti interessati potranno rispondere entro il 18 novembre 2011. La prima parte del documento si concentra sulla gestione dei diritti per la distribuzione online dei servizi di media audiovisivi; la seconda parte tratta la questione relativa alla remunerazione dei titolari di diritti audiovisivi per l'utilizzo online delle proprie opere;

la terza parte riguarda determinati utilizzi speciali delle opere audiovisive e i beneficiari delle eccezioni.

h) Promozione dell'imprenditoria sociale

Il mercato unico europeo è fondato su un'economia sociale di mercato altamente competitiva che riflette l'evoluzione verso una crescita inclusiva, più equa socialmente e sostenibile sul piano ecologico. In tale ambito si affermano sempre più spesso nuovi modelli economici dove le considerazioni sociali prevalgono su quelle legate essenzialmente al profitto finanziario al fine di garantire eque condizioni di concorrenza, maggiore equità nell'economia e lotta contro l'esclusione. A tale proposito nell'Atto per il mercato unico si sottolinea la necessità che l'industria europea della gestione delle attività - che nel 2009 ha rappresentato 7 mila miliardi di euro - venga utilizzata per favorire lo sviluppo di imprese che oltre alla ricerca legittima del profitto finanziario, hanno scelto di perseguire obiettivi di interesse generale e di sviluppo sociale, etico o ambientale.

Nel documento in esame si sottolinea altresì che per riuscire a svilupparsi e raggiungere i propri obiettivi, il settore dell'economia sociale nel mercato interno deve poter beneficiare di modalità organizzative dotate di statuto giuridico.

A tale proposito si osserva che:

- sebbene il settore delle cooperative, che rappresentano circa 4,8 milioni di posti di lavoro, sia molto sviluppato in Europa, si registra una bassa adesione allo statuto della società cooperativa europea;
- le mutue operano in settori chiave della vita dei cittadini quali la sanità, le banche, le assicurazioni, ma offrono raramente i propri servizi in più di uno Stato membro;
- le fondazioni danno il proprio sostegno all'innovazione e ai progetti di interesse generale, ma hanno difficoltà ad operare in altri Stati membri oppure mutualizzare le proprie risorse su base transfrontaliera.

Azione chiave prevista dalla Commissione: misure volte a creare un quadro europeo che garantisca lo sviluppo dei fondi d'investimento solidale, aprendo loro le opportunità del mercato unico, tra cui l'accesso a opportunità di investimento e a investitori stabiliti in tutti gli Stati membri

i) Revisione della normativa fiscale

Nell'Atto per il mercato unico si osserva che la normativa fiscale dell'UE non è più adeguata alle nuove realtà o alle sfide dello sviluppo sostenibile in quanto:

- non consente di garantire la parità di trattamento dei consumatori finali nel mercato interno e non incoraggia sufficientemente le pratiche volte a promuovere un maggiore risparmio energetico o un maggiore rispetto dell'ambiente. Ad avviso della Commissione, invece, è necessario che la fiscalità orienti i consumi verso un migliore utilizzo delle risorse energetiche, privilegiando le fonti di energia pulite;

- le imprese che hanno sedi in vari Stati membri dell'UE sono obbligate a cumulare le dichiarazioni dei redditi e ad interloquire con diverse amministrazioni fiscali.

A tale riguardo la Commissione ricorda l'importanza di una base imponibile consolidata comune per le società – CCCTB (COM(2011)121) – oggetto di una proposta attualmente all'esame delle Istituzioni dell'UE – che consentirebbe di armonizzare le modalità per il calcolo del reddito imponibile al fine di assoggettare le imprese alle stesse regole fiscali a prescindere dallo Stato membro nel quale sono tassate. Secondo le stime della Commissione la CCCTB potrebbe comportare una riduzione pari al 67% degli oneri di natura fiscale gravanti sulle PMI nonché risparmi annui pari a 700 milioni di euro per quanto riguarda i costi di messa in conformità, 1,3 miliardi di euro grazie al consolidamento e 1 miliardo di euro per le imprese che desiderano svilupparsi al di fuori dei confini nazionali. Inoltre, la creazione di uno sportello fiscale unico faciliterebbe i rapporti tra le imprese e l'amministrazione fiscale nonché la cooperazione amministrativa tra le autorità fiscali dei vari Stati membri dell'UE.

Azione chiave prevista dalla Commissione: proposta di revisione della direttiva 2003/96/CE sulla tassazione dell'energia

L'obiettivo è quello di assicurare un trattamento coerente delle varie fonti energetiche, prendendo maggiormente in considerazione il contenuto energetico dei prodotti e le loro emissioni di CO₂

Il 13 aprile 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (COM(2011)169), in base alla quale le imposte sull'energia vigenti sarebbero divise in due componenti:

- una parte, basata sulle emissioni di CO₂ rilasciate dal prodotto energetico, ammonterebbe a 20 euro per tonnellata di CO₂;
- l'altra basata sul contenuto energetico (energia effettiva generata dal prodotto misurata in gigajoule (GJ)), corrisponderebbe a 9,6 euro/GJ per i carburanti per motori, e 0,15 euro/GJ per i combustibili per riscaldamento. Essa si applicherebbe a tutti i carburanti e combustibili utilizzati per i trasporti e il riscaldamento.

La direttiva entrerebbe in vigore a partire dal 2013. Per allineare completamente la tassazione del contenuto energetico sono previsti lunghi periodi transitori, fino al 2023, in modo da lasciar tempo al settore di adeguarsi al nuovo regime³⁶⁴.

1) Coesione sociale

Nell'Atto per il mercato unico si ricorda che il progetto di costruzione europeo pone al centro delle proprie preoccupazioni la coesione sociale e territoriale, riconoscendo che il solo gioco di mercato non può rispondere in maniera adeguata a tutti i bisogni collettivi. I servizi di interesse economico

³⁶⁴ Inoltre, si segnala che la VI Commissione finanze ha approvato, il 25 maggio 2011, un documento finale sulla proposta di direttiva riguardante la base imponibile consolidata comune (COM(2011)121) nel quale si invita il Governo:

1) ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali dell'UE affinché:

- sia resa obbligatoria, anziché facoltativa, l'applicazione della base imponibile consolidata, al fine di assicurare una maggiore convergenza dei sistemi impositivi nazionali;
- per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e prevenire fenomeni di concorrenza fiscale dannosa, siano stabilite regole comuni di applicazione generale della base imponibile dell'imposta a tutte le società di capitali e siano fissate una o più aliquote minime di imposta, sul modello dell'IVA e delle accise;
- siano ridotti i margini di discrezionalità lasciati ai singoli Stati in sede di attuazione della direttiva negli ordinamenti interni e sia assicurata l'adozione di approcci coerenti da parte delle amministrazioni finanziarie, in fase di applicazione;
- sia accelerato il processo di armonizzazione e coordinamento dei sistemi fiscali nazionali, con particolare riferimento ai paesi dell'area Euro e a tal fine, nell'ambito del prossimo «Semestre europeo» relativo al 2012, siano stabiliti priorità e strumenti puntuali per il coordinamento delle politiche fiscali, da recepire ed attuare da ciascuno Stato membro nei rispettivi programmi nazionali di riforma;
- sia verificata l'opportunità di generalizzare a livello UE lo strumento, già introdotto nell'ambito dell'ordinamento italiano anche a livello tributario, dei distretti di imprese e delle reti di imprese, al fine di favorire forme di collaborazione, integrazione di filiera, flessibilità produttiva ed innovazione in ambito transfrontaliero, anche al livello delle piccole e piccolissime imprese;

2) a sottoporre alle Camere una valutazione approfondita dell'impatto sul gettito tributario della proposta di direttiva, comparandolo anche agli effetti potenziali delle ipotesi di introduzione di una base imponibile unica ed obbligatoria per l'imposta sulle società e di fissazione di aliquote minime;

3) al fine di rendere effettive e convenienti le possibili riduzioni degli oneri amministrativi derivanti dall'applicazione del regime proposto dalla direttiva, a valutare l'introduzione di analoghe semplificazioni per la redazione del bilancio civilistico e la determinazione della base imponibile ai fini IRAP, in favore delle imprese che aderiscono al regime opzionale.

La XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera aveva a sua volta esaminato la proposta il 4 maggio 2011, valutandola conforme al principio di sussidiarietà.

generale (SIEG) costituiscono una componente essenziale del modello sociale europeo, basato su un'economia altamente competitiva e socialmente inclusiva.

Il Trattato di Lisbona introduce una specifica base giuridica per l'intervento dell'UE in materia di servizi di interesse generale. In particolare, l'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'UE stabilisce che, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale e del loro ruolo ai fini della promozione della coesione sociale e territoriale, l'UE e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Spetta al Parlamento europeo e al Consiglio, stabilire tali principi e condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

A questo proposito il protocollo n. 26 allegato al medesimo trattato stabilisce che i valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale comprendono in particolare:

- il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti;
- la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse;
- un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.

E' fatta salva la facoltà degli Stati membri di fornire, commissionare ed organizzare servizi di interesse generale non economico.

Inoltre, conformemente all'articolo 106 del TFUE rientra nella competenza esclusiva della Commissione vigilare affinché le modalità di esecuzione e di finanziamento dei SIEG siano conformi alla normativa europea in materia di concorrenza. A tale proposito si ricorda che con una comunicazione del 23 marzo 2011 (COM(2011)146) la Commissione ha avviato una riflessione in vista della revisione delle regole europee in materia di aiuti di Stato applicabili ai servizi di interesse economico generale al fine di chiarirne l'applicazione e adottare un approccio differenziato e proporzionato alla natura e alle dimensioni dei servizi forniti.

Azione chiave prevista dalla Commissione: proposte legislative volte a migliorare il recepimento, il rispetto e l'applicazione pratica della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, e proposte legislative volte a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel pieno rispetto dei diritti sociali fondamentali di

cui agli articoli 8 e 9 del Trattato sul funzionamento dell'UE, e all'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Più in generale, al fine di evitare che le riforme possano tradursi in una riduzione dei diritti sociali, la Commissione intende prestare particolare attenzione agli aspetti sociali in sede di valutazione di impatto delle proposte legislative relative al mercato unico, con particolare riferimento alle esigenze e ai diritti dei portatori di handicap.

L'obiettivo è quello di favorire la creazione di un unico mercato dei servizi a livello europeo, consentendo alle imprese di fornire i propri servizi in tutta l'UE, anche attraverso il distacco dei lavoratori, assicurando più posti di lavoro di maggiore qualità e un elevato livello di tutela dei lavoratori e dei loro diritti sociali fondamentali³⁶⁵.

Anche in vista della presentazione di specifiche proposte legislative, il 18 luglio 2011 la Commissione europea ha adottato una raccomandazione nella quale fornisce orientamenti sull'accesso ai conti bancari di base ad un costo ragionevole indipendentemente dallo Stato membro dell'UE in cui risiede il titolare e dalla sua situazione finanziaria. Considerato che secondo studi recenti circa 30 milioni di consumatori oltre i 18 anni nell'UE non dispongono di un conto bancario, la Commissione invita gli Stati membri a lanciare campagne di sensibilizzazione sull'esistenza dei conti di pagamento di base, le relative spese, le modalità di accesso agli stessi e la possibilità di ricorrere a meccanismi di reclamo e di ricorso extragiudiziali.

Il 16 settembre 2011 la Commissione europea ha pubblicato i progetti delle proposte concernenti la nuova disciplina in materia di aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale (SIEG) che dovrebbero essere adottate dalla Commissione entro il gennaio 2012, a seguito di un processo di consultazione. Si tratta in particolare di:

- una comunicazione di carattere generale sull'applicazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di SIEG;
- una proposta di regolamento relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) agli aiuti di importanza minore ("de minimis") concessi ad imprese che forniscono SIEG, che chiarisce che talune misure di compensazione non costituiscono aiuti di Stato;
- una proposta di decisione riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di SIEG, che dichiara che taluni tipi di compensazioni sono compatibili con il Trattato e esonerati dall'obbligo di notifica; una comunicazione sulla disciplina UE degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio

³⁶⁵ Cfr. l'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione" - COM(2010) 682.

pubblico che stabilisce le condizioni in base alle quali gli aiuti di Stato per i SIEG cui non si applica la decisione di cui sopra, possono essere dichiarati compatibili con il Trattato.

Tali progetti sono stati presentati a seguito della consultazione sulla riforma delle attuali norme UE in materia di aiuti di Stato relativamente ai servizi di interesse economico generale - che scadranno al termine del 2011 - che si è conclusa nel luglio 2011³⁶⁶.

m) Miglioramento del quadro normativo per le imprese

Come sottolineato nell'Atto per il mercato unico, la creazione di un ambiente regolamentare più favorevole per le imprese, unitamente alla riduzione degli oneri, faciliterebbe la libera circolazione nell'UE di merci, capitali, servizi e persone, agevolando in tal modo la realizzazione del mercato unico europeo.

Secondo le stime della Commissione europea, l'attuazione di tali misure potrebbe consentire risparmi pari a 1,5 miliardi di euro all'anno per 1,1 milioni di piccole imprese e di 5,2 miliardi di euro all'anno per 5,9 miliardi di micro imprese. Inoltre, tale semplificazione avrebbe il vantaggio di migliorare la chiarezza e la comparabilità nell'UE dello stato finanziario di tutte le imprese. A tale proposito la Commissione invita il Parlamento europeo ed il Consiglio ad adottare rapidamente la proposta volta ad esentare le microimprese dall'applicazione delle direttive contabili.

Oltre alle misure di semplificazione e armonizzazione che introducendo le stesse regole a livello europeo contribuiscono a ridurre gli oneri amministrativi, la Commissione ha varato una specifica strategia europea (COM(2009)544) per realizzare l'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, fissato dal Consiglio europeo di marzo 2007.

Dalla comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'UE" (COM(2010)543) dell'8 ottobre 2010, risulta che tale obiettivo sta per essere superato e che l'attuazione del programma comporterebbe per le imprese una riduzione degli oneri amministrativi di origine europea pari a 38 miliardi di euro (in termini percentuali circa il 31%). In tale contesto la Commissione invita gli Stati membri a sfruttare le possibilità di esenzione dall'applicazione di alcune regole offerte dalla legislazione UE per certi tipi di imprese quali le PMI. Ricorda altresì che in base alle modifiche al regime IVA in materia di fatturazione introdotte di recente dalla direttiva 2010/45/CE, nel caso in cui tutte le fatture fossero inviate per via elettronica, si potrebbe conseguire a medio termine una ulteriore riduzione degli oneri fino a 18 miliardi di euro.

³⁶⁶ Si ricorda che le Commissioni I e X della Camera dei deputati hanno adottato il 27 luglio 2011 un documento finale sulla comunicazione della Commissione europea relativa al processo di consultazione.

Da ultimo, nella comunicazione relativa alla revisione dello Small Business Act(vedi sopra), la Commissione ribadisce la necessità di una semplificazione del contesto normativo e amministrativo in cui operano le PMI. In particolare, la Commissione ritiene che il principio "Think small first" vada applicato non solo alla legislazione, ma anche alle procedure amministrative riguardanti le PMI, ad esempio, introducendo un interlocutore unico e riducendo gli obblighi di dichiarazione. Ritiene necessario altresì promuovere in tutta l'UE l'applicazione del principio "una sola volta", secondo il quale le autorità pubbliche e gli organi amministrativi devono astenersi dal richiedere nuovamente informazioni, dati, documenti o certificati che sono già stati forniti nel contesto di altre procedure.

Azione chiave prevista dalla Commissione: proposte di semplificazione delle direttive sulle norme contabili al fine di ridurre gli oneri amministrativi connessi agli obblighi di informazione finanziaria in particolare per le PMI.

Il 25 luglio 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento (COM(2011)445) volta ad istituire un'ordinanza europea di sequestro conservativo sui conti bancari, per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale. In base alla proposta, la procedura europea sarà accessibile a cittadini e imprese, in alternativa alle procedure vigenti ai sensi della legislazione nazionale. L'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari avrà natura prettamente cautelare, limitandosi a bloccare i depositi del debitore senza consentire il versamento di somme al creditore.

n) Miglioramento del quadro normativo sugli appalti pubblici

Secondo le stime della Commissione, allo stato attuale la spesa delle autorità pubbliche per beni, servizi e lavori, rappresenta il 18% del PIL dell'UE. La normativa europea e nazionale in materia ha aperto gli appalti pubblici ad una concorrenza leale al fine di offrire ai consumatori una migliore qualità a prezzi migliori e incoraggiare lo sviluppo di un mercato interno più ecologico, sociale ed innovativo.

A tale proposito nell'Atto per il mercato unico si sottolinea la necessità di:

- rendere le procedure più semplici e flessibili per rendere più efficienti gli ordini pubblici, evitando tuttavia di limitare l'accesso ai mercati su scala europea;
- rendere più agevole l'accesso al mercato, in particolare per le PMI e il commercio transfrontaliero, compresi gli acquisiti in comune tra diverse amministrazioni aggiudicatrici. In effetti la percentuale dei contratti pubblici assegnati alle imprese di un altro Stato membro è relativamente basso se confrontato al grado di penetrazione nei mercati privati;

· adottare un quadro normativo adeguato per aumentare la sicurezza giuridica per i partenariati pubblico-privato considerato che la concessione di servizi ha un notevole peso economico e rappresenta la maggioranza dei partenariati.

Azione chiave prevista dalla Commissione: proposta di revisione del quadro normativo europeo in materia di appalti pubblici. L'obiettivo è quello di promuovere una politica equilibrata che sostenga la domanda di beni, servizi e lavori rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi, offrendo nel contempo procedure più semplici e flessibili alle autorità aggiudicatrici e facilitando l'accesso delle imprese, in particolare delle PMI³⁶⁷.

In vista della revisione, presumibilmente all'inizio del 2012, delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE che stabiliscono la disciplina europea in materia di appalti pubblici, il 27 gennaio 2011 la Commissione europea ha adottato un Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici (COM(2011)15) nel quale vengono individuati gli aspetti che potrebbero essere oggetto di modifiche e adeguamenti. Tali modifiche dovranno essere coerenti con gli impegni internazionali dell'UE, con particolare riferimento all'Accordo sugli appalti pubblici sottoscritto in ambito OMC (Government Procurement Agreement - GPA), e agli accordi commerciali bilaterali.

La revisione preannunciata dalla Commissione dovrebbe perseguire, in particolare, i seguenti obiettivi:

- una maggiore efficienza della spesa pubblica;
- il rafforzamento della concorrenza e dell'efficienza delle procedure di appalto per renderle più flessibili al fine di soddisfare le specifiche esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici più piccole e favorire la partecipazione delle PMI e degli offerenti transfrontalieri anche mediante la riduzione degli oneri amministrativi, l'adozione di criteri di selezione meno rigidi e l'individuazione di quote di appalto riservate alle PMI;
- l'uso degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi sociali comuni quali la tutela dell'ambiente, una maggiore efficienza energetica, la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale;
- la lotta contro la corruzione e i favoritismi.

A tal fine nel Libro verde si sollecita una riflessione sui seguenti aspetti:

- l'adeguatezza dell'attuale classificazione in appalti di lavori, forniture e servizi, suscettibile di generare difficoltà soprattutto nel caso di appalti misti, valutando in alternativa l'eventualità di una semplificazione che preveda, ad esempio, soltanto due tipi di appalti pubblici, quelli di forniture e di servizi (rientrando in quest'ultima categoria anche gli appalti di lavori) o sviluppando un concetto

³⁶⁷ Cfr. altresì le iniziative faro "L'Unione dell'innovazione" - COM(2010) 546 - e "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione" - COM(2010) 614.

unificato di appalto pubblico, differenziandolo a seconda della materia soltanto qualora sia strettamente necessario;

- una semplificazione delle definizioni per i vari tipi di appalto, in particolare di quella molto complessa di “appalti pubblici di lavori”;
- l’innalzamento delle soglie per l’applicazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che esenterebbe un maggior numero di appalti dall’obbligo di pubblicare il bando di gara in tutta l’UE;
- per quanto riguarda gli “appalti esclusi”, l’abolizione laddove possibile delle esclusioni non più necessarie;
- con riferimento alle imprese di servizio pubblico, valutare l’adeguatezza dei criteri che definiscono l’ambito di applicazione della direttiva 2004/17/CE, vale a dire le attività svolte dai soggetti, il loro status giuridico (pubblico o privato) e, se sono privati, l’esistenza o assenza di diritti speciali o esclusivi;
- la modernizzazione delle procedure di aggiudicazione e il ricorso a procedure semplificate per l’acquisto di beni e servizi commerciali;
- la necessità di garantire alle amministrazioni aggiudicatrici margini più ampi per negoziare le condizioni dell’appalto con i potenziali offerenti;
- l’opportunità di superare l’attuale distinzione che si articola in una prima fase riguardante la valutazione dei criteri di selezione, e in una seconda relativa all’esame dei criteri di aggiudicazione;
- l’opportunità di mantenere norme specifiche per gli appalti realizzati da gestori di servizi di pubblica utilità che prevedono una maggiore flessibilità;
- l’opportunità di semplificare l’applicazione del regime di appalti alle amministrazioni aggiudicatrici più piccole a livello locale o regionale per gli appalti di valore superiore alle soglie previste dalle direttive;
- l’applicabilità delle norme sugli appalti pubblici agli appalti conclusi tra amministrazioni pubbliche;
- un maggiore ricorso all’aggregazione della domanda e agli appalti comuni considerati i numerosi vantaggi che questo comporterebbe in termini di economie di scala o minori costi di produzione;
- l’opportunità di adottare strumenti normativi più specifici a livello europeo per affrontare in modo più efficace i problemi che si verificano durante la fase di esecuzione dell’appalto, quali gli sviluppi successivi o le modifiche riguardanti il contraente;
- la necessità di garantire procedure corrette tese ad evitare i conflitti di interesse, la corruzione, i favoritismi e le infiltrazioni della criminalità organizzata.

Si ricorda, inoltre, che il 7 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato, nell’ambito della procedura del semestre europeo, raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, ai fini della

espressione da parte del Consiglio di raccomandazioni sui rispettivi piani nazionali di riforma (PNR) e di pareri sui rispettivi programmi di stabilità. Per quanto riguarda l'Italia la Commissione ha tra l'altro raccomandato di ridurre la lunghezza delle procedure di esecuzione degli appalti.

Il Consiglio europeo del 23 ottobre 2011, dopo aver ribadito l'importanza del mercato unico per favorire la crescita e l'occupazione, ha invitato tutti i soggetti interessati a raggiungere un accordo, entro il 2012, sulle 12 azioni prospettate nell'Atto per il mercato unico dando la priorità assoluta alle misure suscettibili di favorire maggiormente il perseguimento degli obiettivi in materia di crescita ed occupazione. In particolare, il Consiglio richiama l'attenzione sulla necessità di dare piena attuazione alla direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (cosiddetta "direttiva Servizi") entro la fine dell'anno, adoperandosi affinché gli sportelli unici siano pienamente operativi e gli operatori economici adeguatamente informati di tutte le opportunità offerte dalla direttiva.

Conclusioni

L'imbarazzo mostrato dall'UE nella gestione delle crisi economiche e finanziarie che, negli ultimi anni, si sono susseguite a più riprese, ha delle motivazioni chiare. La lentezza della reazione europea dinanzi al crack finanziario prima, e alla degenerazione del debito pubblico di alcuni Stati membri in un secondo momento, è da imputare essenzialmente alla ovvia difficoltà di concludere un accordo politico tra un elevato numero di Stati in assenza di una *governance* dell'economia adeguata alle esigenze della nuova Europa allargata di oggi.

Soltanto nel 2011, quasi sessanta anni dopo l'inizio dell'esperienza comunitaria, i ventisette Stati membri si sono resi conto dell'impossibilità di rinunciare alla predisposizione di un complesso di regole che sovrintendano al funzionamento dei sistemi economici nazionali, che coordinino le politiche di bilancio, e che governino i momenti di difficoltà senza diffondere il panico nei mercati finanziari.

L'Unione ha quindi provveduto alla definizione di un articolato insieme di strumenti di *crisis management*, dapprima costruiti quali meccanismi *ex post*, sviluppati per gestire le crisi solo dopo la loro manifestazione, ed a carattere non permanente, e gradualmente sostituiti da strumenti definiti *ex ante* e senza vincoli di durata. Si è in tal modo dato vita ad un meccanismo eccezionale come quello dei prestiti bilaterali coordinati a favore della Grecia, al quale sono stati successivamente affiancati l'EFSF e l'EFSM, fondi provvisori ma definiti in ottica preventiva. È stato infine creato il MES, che dal 2013 sostituire i predetti fondi.

Oltre alla predisposizione di strumenti stabili di gestione delle crisi, l'Unione ha potenziato il coordinamento delle politiche economiche attraverso lo sviluppo degli strumenti regolatori culminati nel provvedimento c.d. *six pack*, che ha dato vita ad un nuovo quadro di *governance*

economica. L'Unione ha in tal modo recuperato quella vocazione regolatoria che ha tradizionalmente rappresentato una delle caratteristiche del suo progetto di integrazione economica, ma che era stata accantonata nell'ultimo decennio, nel contesto dell'unione monetaria, con l'allentamento del patto di stabilità, la riduzione dei controlli e l'introduzione di deroghe.

Le misure adottate dimostrano l'assunzione di un impegno politico comune a livello dell'Unione, approfondiscono il principio di solidarietà interstatale, fondamento su cui poggia la coesione dell'Eurozona e contribuiscono ad indebolire alcune delle condizioni che hanno reso possibile l'insorgere della crisi della finanza pubblica in Europa.

La situazione finanziaria che il vecchio continente si sta trovando a fronteggiare è stata causata da una crisi di liquidità, trasformatasi successivamente in un problema di solvibilità: si tratta di una questione di politica monetaria che ha richiesto un intervento massiccio della Banca centrale europea.

Come hanno osservato alcuni autori³⁶⁸, la funzione di prestatore di ultima istanza ricade sempre in quella zona grigia tra politica monetaria e politica fiscale, e a maggior ragione ciò accade nel corso di una crisi sistemica in cui è incerto il confine tra problemi di solvibilità e di liquidità.

Negli Stati Uniti il problema non si pone perché Fed e Tesoro agiscono all'unisono e si garantiscono l'un l'altro. Diversa è la situazione dell'area euro, in quanto la BCE non può e non dovrebbe agire semplicemente da agente delle autorità fiscali nazionali.

Con il varo del pacchetto di salvataggio della Grecia del 10 maggio 2010, si è attribuito alla BCE il potere di acquistare direttamente i titoli nei mercati che considera disfunzionali: non trattandosi di una misura rivolta a fronteggiare un semplice crollo di mercato dovuto alla stagnazione delle contrattazioni, bensì di un'operazione su larga scala per sostenere le finanze pubbliche in un certo numero di paesi membri, l'UE ha di fatto creato una situazione che costituiva un potenziale attacco a uno dei principi cardine del Trattato di Maastricht, ovvero la regola che riserva la gestione della politica fiscale agli Stati.

Per questa ragione si è reso necessario procedere alla realizzazione di una riforma del Trattato sul funzionamento dell'Unione, legittimando *ex post* lo strumento di salvataggio introdotto con l'obiettivo di salvare la Grecia e l'Irlanda dalla bancarotta e dando vita al Meccanismo europeo di stabilità, attraverso una modifica dell'art. 136 del TFU.

Non è certo che i provvedimenti varati dall'Unione siano sufficienti a risolvere i problemi descritti. In tal senso va ricordato come un tema centrale del dibattito intorno al nuovo assetto economico europeo è rappresentato dalla ridefinizione del rapporto tra politica monetaria e politica fiscale, e dall'identificazione dei poteri degli Stati e dell'UE nella gestione di quest'ultima. Una delle

³⁶⁸ Cfr. Daniel Gros; Thomas Mayer, *Parola d'ordine: stabilità*, in *www.lavoce.info*, 14 maggio 2010.

questioni tradizionalmente irrisolte del diritto dell'economia è quella relativa alla capacità di un'unione monetaria di sopravvivere senza una qualche forma di federalismo fiscale. Gli eventi recenti sembrerebbero suggerire una risposta negativa a tale questione, visto che i bond emessi dai paesi dell'UE sul mercato finanziario avevano tutti il medesimo tasso d'interesse, prima di rivelarsi tutt'altro che equivalenti tra loro. Per questa ragione, ci si chiede se non sia opportuno per l'Europa compiere un passo in direzione del federalismo fiscale per salvare e rafforzare l'Euro, rendere più omogenea la situazione finanziaria dei paesi aderenti alla moneta unica e ristabilire la fiducia degli investitori³⁶⁹.

Negli USA, il governo centrale dispone di un budget pari al 20% del PIL nazionale, e il suo ruolo macroeconomico consiste nel portare avanti una politica fiscale e di spesa in funzione anticiclica: quando uno Stato si trova in crisi in un settore chiave della propria economia, Washington raccoglie meno tasse federali ma aumenta, o tiene costanti, le spese locali con l'obiettivo di ammortizzare la riduzione del gettito fiscale locale.

Un siffatto concetto di solidarietà e federalismo fiscale sarebbe oggi difficilmente importabile nella realtà dell'UE, il cui bilancio ammonta all'1% del PIL continentale e al 2,5% del totale della spesa pubblica: cifre del genere non consentirebbero alle istituzioni europee di recitare un ruolo macroeconomico significativo.

Una alternativa al modello statunitense è quella del c.d. federalismo distributivo, il cui obiettivo non consiste nell'assorbire i colpi inflitti al sistema economico dalle crisi finanziarie, bensì nel ridurre la disomogeneità delle entrate nei diversi Stati. Questa forma di solidarietà, in parte, già esiste nell'UE, dove nel corso degli anni sono stati creati alcuni fondi di sviluppo destinati stabilmente alle regioni più arretrate per favorirne la crescita; mentre alcuni paesi hanno fatto buon uso di queste risorse, altri, tra cui la Grecia, hanno gestito male il denaro giunto da Bruxelles, impiegandolo con logiche clientelari e scarsamente lungimiranti.

Con la definizione di strumenti di *crisis management* e il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, l'Unione ha ritoccato la propria dotazione normativa, instaurando una effettiva *governance* economica, senza tuttavia compiere alcun passo in avanti nella direzione di una politica fiscale europea. Si è deciso di privilegiare la *governance* rispetto ad un vero e proprio governo dell'economia³⁷⁰.

Gli Stati membri più influenti dell'UE, prima fra tutti la Germania, hanno però sempre posto il loro veto sull'attuazione di un federalismo distributivo più ampio, in cui le regioni più ricche avrebbero

³⁶⁹ Cfr. Jean Pisani-Ferry, *Europe's Federalism Debate Revived*, in www.project-syndicate.org, 27 luglio 2010.

³⁷⁰ Cfr. Edoardo Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2011, p. 311 ss.

il dovere di finanziare i costi del sottosviluppo, finendo per pregiudicare il proprio benessere. Non è tuttavia escluso che il perdurare della odierna crisi determini il verificarsi di quell'impoverimento che i paesi più sviluppati dell'Unione volevano scongiurare osteggiando la precitata forma di federalismo.

La realizzazione di un sistema federale a livello europeo presupporrebbe il compimento di un passo coraggioso da parte della politica, rendendosi necessaria la cessione di un'ampia porzione di sovranità in un settore rilevante quale la gestione degli introiti fiscali. È assai verosimile che le grandi potenze del vecchio continente non siano pronte oggi a sacrificare tali prerogative. Il rischio che si nasconde dietro un atteggiamento attendista è quello di un sostanziale ridimensionamento del progetto economico dell'Unione, con il conseguente insorgere di dubbi sul senso complessivo e sulle ragioni profonde dell'integrazione europea³⁷¹.

Il principio di solidarietà sembra, allo stato attuale, più facilmente attuabile attraverso un sistema di mutua assicurazione tra gli Stati, e proprio questo è lo schema che ha ispirato la creazione dell'EFSF e dell'EFSM. L'introduzione del MES, resa possibile da un passo indietro della Germania, che inizialmente considerava tale meccanismo alla stregua di una palese inosservanza della clausola del *no bail out*, dovrebbe contribuire a consolidare la stabilità finanziaria del vecchio continente (sempre che non subentrino fattori imprevedibili, come può esserlo una sentenza della Corte costituzionale tedesca che dichiara illegittimo il Meccanismo).

D'altro canto, la riforma del Patto di stabilità viene oggi vista come uno dei pochi strumenti in grado di attribuire all'Europa un maggiore controllo sulle politiche fiscali degli Stati membri.

Cionondimeno, non sono mancati i fautori di proposte alternative alla implementazione e riforma del Patto di stabilità e crescita.

Ed invero, per ovviare all'assenza in Europa di un autentico bilancio federale, l'ex Presidente dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker e l'ex Ministro dell'economia italiano Giulio Tremonti proposero tempo addietro di istituire i c.d. "Eurobond", ovvero dei titoli obbligazionari europei emettibili da una ipotetica *European Debt Agency* nella misura del 40% del PIL dell'UEM al fine di creare un mercato di dimensioni analoghe a quello dei titoli statunitensi.

In tal modo l'EDA avrebbe dovuto acquistare, sia al momento dell'emissione che nel mercato secondario, i titoli degli Stati membri, sostituendosi come creditore al mercato stesso e provocando una riduzione della pressione sugli Stati in parola.

La descritta proposta non è stata accolta dalle istituzioni europee in ragione dell'ostilità tedesca, motivata dal timore di veder peggiorare i tassi di finanziamento del proprio debito.

³⁷¹ Cfr. rapporto C. Le Grip, H. Plagnol, *Un chemin pour un "pilote" économique européen*, 6 gennaio 2011.

Tuttavia, la recente pubblicazione da parte della Commissione europea del libro verde sugli *stability bonds* ha riaperto il dibattito intorno all'introduzione dei titoli di debito europei e alla conseguente modifica dei Trattati³⁷².

In particolare, nel libro verde l'organo di vigilanza europea prospetta tre soluzioni differenti ed alternative: si va dalla proposta di una integrale sostituzione dei titoli obbligazionari nazionali con gli *stability bonds*, emessi da un'agenzia europea e garantiti dalla generalità degli Stati membri, fino all'idea di una sostituzione parziale dei titoli, con garanzia congiunta e differenziata e con la conseguente formazione di un mercato eterogeneo nel cui ambito, accanto agli *stability bonds*, preordinati a coprire il debito fino ad una certa soglia e con un rendimento fisso, si troverebbero i titoli di debito statali, a tasso differenziato da un paese all'altro. Una terza soluzione sarebbe infine quella di sostituire soltanto una percentuale dei bond nazionali con titoli europei provvisti di garanzia differenziata, sopportata dagli Stati membri pro – quota.

Appare evidente come la prima opzione prospettata dalla Commissione recherebbe un indubbio vantaggio agli Stati dalle finanze meno instabili, ma solleverebbe altresì i paesi in difficoltà dalla pressione dei mercati, ingenerando pertanto il rischio di una ricaduta in comportamenti economicamente e finanziariamente rischiosi per i secondi.

D'altra parte una soluzione più vicina alla terza ipotesi considerata dal libro verde renderebbe gli *stability bonds* meno appetibili agli occhi dei mercati, ma non si porrebbe la questione del moral hazard e si rivelerebbe superflua una modifica dei Trattati.

In attesa di conoscere gli ulteriori sviluppi del dibattito politico e dottrinale intorno agli *stability bonds*, non sfugge come le basi per lo sviluppo di un'economia europea sostenibile siano state poste, ma occorre ora attendere che la nuova governance dimostri di possedere quella forza equilibratrice in grado di prevenire nuove crisi del debito pubblico.

³⁷²

COM(2011)818)

Bibliografia

- AA.VV., *Dai patti di stabilità alla legge di stabilità*, Cedam, Padova, 2004
- AA.VV., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, di A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry, D. Rosati, J. Vinas, H. Fallace, trad. it. Il Mulino, Bologna, 2004.
- AA.VV., *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, a cura di F. Gabriele, Bari, Cacucci, 2005.
- AA.VV., *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Ahlborn C., "The application of the principles of restructuring aid to banks during the financial crisis", in *European state aid law quarterly*, n. 1, 2010, p. 47-64.
- Alesina A., Marè M. e Perotti R., *Le procedure di bilancio in Italia. Analisi e proposte*, in *La costituzione fiscale*, a cura di F. Giavazzi, A. Penati e G. Tabellini, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Allegretti U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971.
- Amato G. (a cura di), *Governare l'economia globale nella crisi e oltre la crisi*, Passigli Editori, 2009.
- Amirante C., *Costituzionalismo e C nel nuovo contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2003.
- AA.VV., *Europa e Banche centrali*, a cura di O. Roselli, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.
- Angeli M., "The European Commission's new policy on State aid control: some reflections on public and private enforcement of recovery of illegal aid", in *European competition law review*, n. 11, 2009, p. 533-541.
- Arfaras G., *Geopolitiche dell'Euro*, in *I quaderni speciali di Limes*, Anno 2, n.1, p. 17-22.
- Atripaldi V. e Miccù R., *La Costituzione Europea "multilivello" tra garanzie di omogeneità ed identità plurali*, in R. Miccù/I. Pernice (eds.), *The European Constitution in the Making*, Nomos, Baden Baden, 2004.
- Atripaldi V., *La costituzione economica tra "patto" e "transizioni"*, in *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, a cura di V. Atripaldi - G. Garofalo - C. Gnesutta - P.F. Lotito, Padova, Cedam, 1998.
- Attali J., *Come finirà? L'ultima chance del debito pubblico*. 2010, tr. it., Roma, Fazi, 2010.
- Azzariti G., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1-2, 2002.
- Barberis E., *Rapporti territoriali: una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1/2010, p. 79.

- Bartole S., *Art. 81*, in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, art. 76-82, La formazione delle leggi, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979.
- Bassan F., “Una regolazione per i fondi sovrani”, in *Mercato, concorrenza, regole*, n. 1, 2009, p.95-131.
- Begg I., *Economic and Social Governance in the Making: EU Governance in Flux*, in *European Integration*, Vol. 32, No. 1, 1-16 January 2010.
- Berghofer M., “The General Block Exemption Regulation: a giant on feet of clay”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2009, p. 323-336.
- Bevir M., *La costruzione della governance*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Anno XXXIX, n. 3, dicembre 2009
- Biegunski L., “Sensitivity of sectors and the need of State aid reforms in economies in transition”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 659-683.
- Bifulco R., *Costituzioni pluralistiche e modelli economici, in Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, a cura di V. Atripaldi - V. Garofalo - G. Gnesutta - P.F. Lotito, Padova, Cedam, 1998.
- Bifulco R., *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi e R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2001.
- Bin R., “Che cos’è la Costituzione”, *Quaderni costituzionali*, XXVII(1), 2007, 11-52.
- Bin R., *Capire la costituzione*, II edizione, Laterza, 1998.
- Bin R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, IX edizione, Giappichelli, 2008.
- Bin R., Pitruzzella G., *Le fonti del diritto*, G. Giappichelli Editore, 2009.
- Bognetti G., *La costituzione economica italiana*, Seconda Edizione, Milano, Giuffrè, 1995.
- Brancasi A., *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1997, II.
- Brancasi A., *La crisi greca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2010, p. 1180 ss.
- Bucci G., *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998.
- Buchanan J.M., *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Oxford, Chapel Hill, 1967.
- Buti M., Sapir A. (a cura di), *La politica economica nell'Unione economica e monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Capelli F., *La partecipazione della società civile alla costruzione dell'Unione politica dell'Europa*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4/2001, p. 652, e *La partecipazione della società civile alla*

- costruzione dell'Unione politica dell'Europa, in Convegno su «*Société civile organisée et Gouvernance européenne*» organizzato a Bruxelles nei giorni 8-9 novembre 2001 dal "Comitato economico e sociale europeo" (sito internet: www.esc.eu.int).
- Caporali G., *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *Dir. soc.*, 2004.
- Caputo M., *La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità*, in *Rass. parlam.*, 2010, spec. 88 ss.
- Carboni G.G., *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2006.
- Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G.F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, 2009.
- Casetti L., *Stabilità economica e diritti fondamentali, L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2002
- Cassese S., *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 987 ss.
- Cassese S., *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 9, p. 1003 ss.
- Cassese S., *La crisi dello Stato*, Roma – Bari, 2002, 36 ss.
- Chemain R., *L'Union économique et monétaire. Aspects juridiques et institutionnels*, Parigi, 1995, p. 145.
- Chiti E., *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2011, p. 311 ss.
- Cloos J, Reinesch G., Vignes D., Weiland J., *Le Traité de Maastricht. Genesè, analyse, commentaires*, Bruxelles, 1994, p. 246.
- Cogliandro G., *Finanza sana e buona gestione finanziaria: una introduzione ai principi comunitari del buon governo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997, II.
- Cogliandro G., *La governance economica europea: cronaca di un anno*, in *Federalismi.it*, 20 aprile 2011.
- Cogliandro G., *Ruolo della governance e politiche di inclusione*, in *Funzione pubblica*, n. 2-3, 2003, p. 50.
- Costamagna F., "Direttiva servizi e servizi di interesse economico generale: analisi di un rapporto difficile", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2009, p. 111-137.
- D'Sa R.M., "Instant State Aid Law in a Financial Crisis – a U-turn?", in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, p.139-144.
- Da Cruz Vilaca J.L., "Material and geographic selectivity in State aid: recent developments – a personal view", in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 443-451.
- Daniele L., Amadeo S., Schepisi C., *Aiuti pubblici alle imprese e competenze regionali*, Giuffrè editore, 2003.
- Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea*, III edizione, Giuffrè editore, 2008.

- De Fiores C., *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto - Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, a cura di V. Tondi della Mura - M. Carducci - R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005.
- De Grauwe P., *Economia dell'integrazione monetaria*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- De Ioanna P., *Riforma del bilancio e riforma della pubblica amministrazione*, in *Le nuove regole del bilancio statale*, a cura di M.L. Bassi, Milano, FrancoAngeli, 2001.
- De Minico G., *Dal Libro bianco sulla "Governanza" all'incontro di Laeken del 2001*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 877.
- De Vries S.A., "Harmonization of Services of general economic interest", in *EU and WTO law and Services*, Johan van de Groden, 2009, p. 139-158.
- Decocq G., "Droit de la concurrence interne: aides d'Etat et crise économique et financière", in *Revue de jurisprudence commerciale*, n. 2, 2009, p. 123-130.
- Defalque L., "Compatibilità des aides apportées aux banques par les Etats membres de l'Union européenne avec les règles du Traité CE", in *Journal des tribunaux*, no. 6359, 2009, p. 459-466.
- Degni M., *Il bilancio dell'Europa*, in *Democrazia e diritto*, Europa, settembre 2003.
- Degni M., *Il potere di bilancio e il governo dell'economia*, in AA.VV., *Una costituzione per l'Europa?*, Ediesse, Roma, 2004
- Degni M., *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Milano, Ediesse, 2004.
- Deiberova K., "The new GBER: what changed?", in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2009, p. 27-38.
- Della Cananea G., *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2004.
- Della Cananea G., *Diritto amministrativo europeo*, II edizione, Giuffrè, 2008.
- Della Cananea G., *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze*, n. 4, 2001.
- Della Cananea G., *Il ruolo della Commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. comunit.*, 1993, 399 ss, p. 438.
- Della Cananea G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Della Cananea G., *Integrazione europea e bilanci pubblici*, in *Linee di riforma dei bilanci pubblici*, Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 7-8 giugno 2002, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Torino, Giappichelli, 2003.
- Della Cananea G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma, 2003.

Della Cananea G., *La discutibile applicazione del Patto di stabilità all'Irlanda*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2001.

Della Cananea G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Di Gaspare G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003.

Dickmann R., *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi.it*, 14 aprile 2011.

Dony M., "Le controle communautaire des aides d'état face a la crise financière", in *Journal de droit europeen*, n. 161, 2009, p. 203-209.

Eichengreen B., Von Hagen J., *Fiscal Policy and Monetary Union: is there a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions?*, in *NBER Working Paper 5517*, 1996, p.2.

Elster J., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), trad. it. Bologna, Il Mulino, 2004.

Emerson M., *Ridisegnare la mappa dell'Europa*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 1999.

Ercoli R., *Le regole europee di disciplina fiscale in Italia. Spunti di riflessione per un più completo adeguamento delle procedure di bilancio rispetto al "vincolo esterno" europeo*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, Giuffrè, 2005.

Farantouris N., "Firms in difficulty and State aids: a compatibility analysis", in *European Competition Law Review*, n. 10, 2009, p. 494-504.

Ferrara G., *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000.

Ferrara G., *Il fallimento del Trattato costituzionale europeo, come occasione per rilegittimare un'Europa sociale*, in AA.VV., *Costituzione europea: quale futuro?*, Ediesse, Roma, 2006.

Ferrarese M.R., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 189 ss.

Ferrarese M.R., *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, 2010, p. 52.

Ferrarese M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, p.11 ss.

Ferraro F., "L'evoluzione della politica sugli aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria", in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2010, p. 335-355.

Fichera F. (a cura di), *La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale. Profili istituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 1984.

Fitoussi J.P., *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, trad. it. Bologna, Il Mulino, 2003.

- Fossum J.E., Menendez A.J., *The constitution's gift. A constitutional theory for a democratic European Union*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2011.
- Galgano F., Cassese S., Tremonti G., Treu T., *Nazioni senza ricchezza. Ricchezze senza nazioni*, Bologna, 1993
- Gallino L., “*Con i soldi degli altri – il capitalismo per procura contro l’economia*”, Einaudi, 2009.
- Gallino L., *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011
- Giannotti G., *Il contributo del G8, del G20 e del sistema dei gruppi alla governance mondiale sostenibile*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2009, 795.
- Giannuli A., *2012: la grande crisi*, Ponte alle Grazie, 2010.
- Giglio V., “Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria”, in *Mercato, concorrenza, regole*, n. 1, 2009, p. 23-36.
- Giubboni S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Gobbato S., “*Tirrenia di Navigazione and others v Commission*”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 577-585.
- Greaves R., “Autonomous regions, taxation and EC State-aid rules”, in *European Law Review*, n. 5, 2009, p. 779-793.
- Guarino G., *Eurosistema – Analisi e prospettive*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.
- Guastini R., *Il giudice e la legge*, Giappichelli, 1995.
- Guerrieri P., La governance multilaterale e gli squilibri dell’economia globale, in P. Guerrieri – D. Lombardi (a cura di), *L’architettura del mondo nuovo. Governance economica e sistema multipolare*, p. 39 ss.
- Gunther J.P., “Affaire Ryanair: la TPICE censure la Commission dans son analyse du critere de l’investisseur privé”, in *Revue Lamy de la concurrence*, n. 19, 2009, p. 43-46.
- Hall M., “*Competition law and the credit crunch: do the usual State aid rules still apply?*” PLC, 22 gennaio 2009.
- Hancher L., “Long term contracts and State aid: a new application of the EU State aid regime or a special case?”, in *European State aid law quarterly*, n. 2, 2010, p. 285-302.
- Heimler A., “European State aid policy in search of a standard: what is the role of economic analysis?”, in *International antitrust law & policy*, 2010, p. 91-120.
- Kaupa C., “The more economic approach – a reform based on ideology?”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2009, p. 311-322.
- Kelsen H., *La democrazia*, Il Mulino, 1998.

- Keppene J.P., *Art. 103*, in Leger P. (a cura di), *Commentaire article par article des traitès UE et CE*, Ginevra-Monaco-Parigi-Bruxelles, 2000, p. 982.
- Koenig C., “A new sound approach to EC State aid control of airport infrastructure funding”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2009, p. 299-310.
- Koenig C., “The European Commission’s hidden asymmetric regulatory approach in the field of broadband infrastructure funding”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 463-472.
- Krajeski M., “Protecting a shared value of the Union in globalized world: SGEI and external trade”, in *EU and WTO law and Services*, Johan van de Groden, 2009, p. 185-214.
- Krugman P., *Il ritorno dell’economia della depressione e la crisi del 2008*, tr.it. Garzanti, Milano, 2009.
- Kullike J., “Standing in State aid cases: what’s the state of the play?”, in *European State aid law quarterly*, n. 2, 2010, p. 303-321.
- Le Grip C., Plagnol H., *Un chemin pour un “pilotage” économique européen*, 6 gennaio 2011.
- Letizia L., *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell’Unione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.
- Louis J.V., Sechè J.-C., Wolfcarius M., Margellos T., Marchipont J.-F., *Commentaire Megret. Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 6, Bruxelles, 1995, p. 39.
- Luciani M., *Diritti sociali ed integrazione europea*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-9 ottobre 1999, Padova, Cedam, 2000.
- Luciani M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990.
- Luciani M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992.
- Luja R., “Fiscal autonomy, investment funds and State aid: a follow-up”, in *European Taxation*, n. 7, 2009, p. 369-374.
- Luja R., “Group taxation, sectoral tax benefits and de facto selectivity in State aid review”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 473-487.
- Lupo N., *Le procedure di bilancio dopo l’ingresso nell’Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999.
- Luya R., “State Aid and the financial crisis: overview of the crisis framework”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, p. 145-160.
- Lykotrafiti A., “Low cost carriers and State aids: a paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 2, 2009, p. 214-229.
- Mantovani A., Marattin L., *Economia dell’integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 178.

- Manzella A., *Il "vincolo europeo" sul governo dell'economia*, in *Studi in onore di Fanco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992.
- Marenghi E.M., "Il diritto ai tempi della crisi: la regolazione possibile", in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 2010, p. 145-163.
- Martin D., "European Responses to the financial crisis", in *La semaine juridique. Entreprise et affaires*, n. 30-34, 2009, p. 39-52, 47-52.
- Masaracchia A., *Il limite delle "risorse attualmente disponibili" nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A.Pace, Giuffrè, 2006
- Mateus A.M., "The current financial crisis and State Aid in the EU", in *European Competition Journal*, n. 1, 2009, p. 1-18.
- Matteucci N., *Breve storia del costituzionalismo*, Pellicano rosso – Morcelliana, 2010.
- Mayntz R., *Uber governance. Institutionem und prozesse politischer regelung*, Frankfurt – New York, Campus Verlag, 2009.
- Mengozzi P., "La tendenza del diritto comunitario a evolversi in senso sempre più personalistico e la disciplina dei servizi di interesse economico generale", in *Contratto e impresa/Europa*, n. 1, 2009, p. 304-327.
- Mengozzi P., "The impact of article 16 EC on the case law related to services of general economic interest", *Law in the changing Europe – Liber amicorum Pranas Kuris*, Vilnius, Mykolo Romerio Universitetas, 2008, p. 739-760.
- Merusi F., *Diritto contro economia*, Giappichelli, Torino, 2006 (acquisito).
- Morris C.R., *Crack. Come siamo arrivati al collasso del mercato e cosa ci riserva il futuro*, tr. It. Elliot, Roma, 2008.
- Morrone A., *Corte costituzionale e "costituzione finanziaria"* in AA. VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A.Pace, Giuffrè, 2006
- Mortati C., *Le forme di governo*, CEDAM, 1973
- Muller T., "Efficiency control in State aid and the power of Member States to define SGEIs", in *European State Aid Law Quarterly*, n. 1, 2009, p. 39-46.
- Musolino S., *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V*, Giuffrè Editore, 2007.
- Musumeci A., *Gli atti normativi di finanza pubblica tra trasformazione interna e processo di integrazione europea*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. Modugno, Milano, Giuffrè, 2000.
- Napoleoni L., *Il contagio*, Rizzoli, 2011.
- Napolitano G., *Il nuovo Stato Salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 11, 2008, p. 1083-1094.

- Napolitano G., “L’intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4, 2009, p. 429-439.
- Napolitano G., *L’assistenza finanziaria europea e lo Stato “co-assicuratore”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2010, p. 1085 ss.
- Nava M., *La finanza europea. Storia analisi, prospettive*, Roma, Carocci, 2000.
- Nyholm I, Haveri A., *Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance*, in *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 1, 109-124, 2009, p. 117 sg.
- Oswell D., “CFI judgment in the Charleroi case T-196/04”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 549-555.
- Padoa Schioppa T., *Il governo dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Padoa-Schioppa T., *La lunga via per l’euro*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Padoa-Schioppa T., *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Perez. R., (a cura di), *Le limitazioni amministrative della spesa*, Milano, Giuffrè, 2003.
- Perna R., *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2007.
- Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, 1996.
- Pitruzzella G., *Il bipolarismo conflittuale*, Rubbettino, 2007.
- Pizzetti F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1153.
- Posner R.A., *La crisi della democrazia capitalista*, tr. it., EGEA edizioni, Milano, 2010, p. 369.
- Predieri A., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998.
- Predieri A., *L’Unione economica monetaria*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti, Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno Annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Cedam, Padova, 2000.
- Preto A., “La direttiva 2006/123/CE: dal principio del paese d’origine alla libera prestazione di servizi”, in *Mercato, concorrenza, regole*, n. 2, 2007, p. 886-917.
- Rando G., “Attività economica e principio dell’investitore private: il Tribunale annulla la decisione della Commissione nel caso Ryanair-Charleroi”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2009, p. 900-908.
- Rebuffa G., *Costituzioni e costituzionalismi*, Giappichelli Editore, 1990.
- Regasto S.F., *La forma di governo parlamentare fra “tradizione” e “innovazione”*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

- Reinhart C.M., Rogoff K.S., *Questa volta è diverso. Otto secoli di follie finanziarie*, tr.it., Il Saggiatore, Milano, 2010.
- Ricci A., *Dopo il liberismo*, Fazi, Roma, 2004
- Rivosecchi G., *Bilancio della Comunità europea*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006.
- Rivosecchi G., *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*. Atti del Convegno - Roma, 27 maggio 2004, a cura di G. Di Gaspare e N. Lupo, Milano, Giuffrè, 2005.
- Roselli O., *Il governo della moneta unica*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione europea, Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1, 2003, Edizioni Scientifiche Ita Liane, Napoli, 2003
- Rossi-Maccanico P., “Community review of direct business tax measures: selectivity, discrimination and restrictions”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 4, 2009, p. 489-506.
- Rossi-Maccanico P., “The Gibraltar judgment and the point on selectivity in fiscal aids”, in *EC tax review*, n. 2, 2009, p. 67-75.
- Roubini N., Mihm S., *La crisi non è finita*, tr. It, Feltrinelli, Milano, 2010.
- Rubini L., “The elusive frontier: regulation under EC State aid law”, in *European State Aid Law Quarterly*, n. 3, 2009, p. 277-298.
- Sanna C., “Aiuti di Stato e tutela ambientale nel diritto comunitario”, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 23.1, 2009, p. 133-147.
- Sapir A. ET AL., *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 2004.
- Savydes C., “Ailing financial institutions: EC State aid policy revisited”, in *World competition*, n. 3, 2009, p. 347-366.
- Scarpa C., “Ricordarsi l’Alitalia”, in *Il Mulino*, n. 2, 2009, p. 210-216.
- Schmitt K., *Le categorie del “politico”*, Il Mulino, 1998.
- Schneider V., Hage F.M., *Europeanization and the retreat of the State*, in *Journal of European Public Policy*, (15), 2008, p. 110 ss.
- Soltész U., “State Aid for environmental protection – The Commission’s new Guidelines and the new General Block Exemption Regulation”, in *Journal for European environmental and planning law*, n. 2, 2009, p. 141-170.
- Stiglitz J.E., *Bancarotta. L’economia mondiale in caduta libera*, tr. it. Einaudi, Torino, 2010.
- Stiglitz J.E., *Il ruolo economico dello Stato*, Universale Paperbacks Il Mulino, 1997.

- Strange S., *The Retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Targetti F., *Le vicende della globalizzazione e lo scoppio della crisi finanziaria. Per una governance dell'economia globale*, in Amato G. (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Passigli, 2009.
- Tesauro G., *Diritto comunitario*, V edizione, CEDAM, 2008.
- Tonetti A., "La disciplina comunitaria e globale degli aiuti a favore del sistema bancario", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6, 2009, p. 659-672.
- Tremonti G., *La paura e la speranza*, Mondadori, 2008.
- Tsebelis G., *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche* (2002), trad. it. Bologna, Il Mulino, 2004.
- Tufano M.L., "Il principio del no bail-out nel diritto comunitario", in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2002, p. 505-517.
- Vaciago G., *Banca centrale tra Governo e mercato*, in *Il ruolo della Banca centrale nella politica economica*, a cura di M. Arcelli, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Van de Gronden J.W., "The Eu and WTO law on free trade in services and the public interest: toward a framework directive on SGEI?", *EU and WTO Law and Services*, Johan van de Gronden, 2009, p. 249-279.
- Vegas G., *Il nuovo bilancio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Victor-Louis J., "The no-bailout clause and rescue packages", in *Common Market Law Review*, n. 4, 2010, p. 971-986.
- Virginillo M., *La Corte dei conti e le sue "quasi nuove sfide. Il controllo del sistema di governance delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Kappa, 2008, p. 207 sg.
- Wernicke S., "Services of general economic interest in European law: solidarity embedded in the economic Constitution", in *EU and WTO law and Services*, Johan van de Groden, 2009, p. 121-137.

Bibliografia quotidiani, periodici e siti web

- Amato G., "Illusioni pericolose", in *Il Sole 24 Ore*, 29 maggio 2011.
- Anon., *Grande investigação DN Conheça o verdadeiro peso do Estado*, in *Diário de Notícias*, 7 gennaio 2011.
- Bucci G. - Patruino L., *Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull'Europa sociale dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia* (23 novembre 2005), in www.costituzionalismo.it.

Cassetti L., *“La crisi greca e la cultura costituzionale della stabilità economica e finanziaria”*, in *www.federalismi.it*, 2 giugno 2010.

Cassetti L., *La Corte di giustizia invoca il rispetto delle regole procedurali sui disavanzi pubblici eccessivi*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2004.

Celino M., *Asta Bce termometro della crisi*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 giugno 2010.

Cerretelli A., *Potenziato il fondo salva-stati europeo. Tassi sul prestito tagliati alla Grecia, niente sconti all'Irlanda*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2011.

Da Rold V., *Patto di stabilità da riscrivere, la Bce accetterà i bond greci*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 maggio 2010.

Da Rold V., *Stangata di Moody's sulla Grecia*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2011.

Da Rold V., *Tre crisi diverse in Europa: Grecia conti truccati, Irlanda crisi bancaria, Portogallo non competitivo*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 aprile 2011.

Feldstein M., *“After the greek default”*, in *Project Syndicate*, 26 maggio 2011.

Feldstein M., *Perché la Grecia non pagherà i debiti*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 agosto 2010.

Fishman R.M., *Portugal's unnecessary bailout*, in *The New York Times*, 12 aprile 2011.

Forelle C., D. Gauthier-Vilars, B. Blackstone e D. Enrich, *As Ireland flails, Europe lurches across the Rubicon*, in *Wall Street Journal*, 10 dicembre 2010.

Franceschi A., *Ue: S&P sbaglia sulla Grecia. Per uno studio del Fmi le agenzie di rating hanno contribuito al contagio*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2011.

Grant C., *The price of German leadership*, in *Financial Times*, 16 novembre 2010.

Lenihan B., *Irlanda, alzati e cammina*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2010.

Meghir C.; Vayanose D.; Vettas N., *La Grecia può vincere (basta fare le riforme)*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 agosto 2010.

Micossi S., *I leader europei salvano la Grecia. E anche l'Euro*. In *www.lavoce.info*, 22 luglio 2011.

Munchau W., *Stop rejoicing. This was no victory for the eurozone*, *The Financial Time*, 11 settembre 2011.

Nouriel Roubini N., *Teaching pigs to fly*, in *www.project-syndicate.org*, 15 febbraio 2010.

O'Grady S., *Cracks appear in Europe's response to Greek crisis*, in *The Independent*, 12 febbraio 2010.

Onado M., *“Grecia nella trappola del debito, fuori dalla crisi solo con un commissariamento”*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 giugno 2011.

Rennie D., *A Greek bailout, and soon?*, in *www.economist.com*, 28 gennaio 2010.

Rodrik D., *“Globalizzare meno e meglio”*, Festival dell'economia di Trento, 2 giugno 2011.

Romano B., *Bce: crescita europea più forte*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre 2010.

- Roubini N., “*No Alternative To Greek Debt Restructuring*”, in *The Wall Street Journal*, 27 maggio 2011.
- Roubini N., *Greece’s best option is an orderly default*, in *www.ft.com*, 28 giugno 2010.
- Roubini N., *Return to the Abyss*, in *www.project-syndicate.org*, 14 maggio 2010.
- Roubini N., *The Eurozone’s last stand*, in *Project Syndicate*, 18 luglio 2011.
- Stiglitz J., *What I learned at the World Economic Crisis*, in *www.mindfully.org*, 17 aprile 2000.
- Tony Barber T., *EU possesses the legal power to rescue Greece if necessary*, in *www.ft.com*, 26 gennaio 2010.
- Tolomeo L., “*L’adeguamento del sistema delle decisioni di bilancio alla nuova governance economica europea*”, in *www.contabilita-pubblica.it*, 30 maggio 2011.
- Tosato G.L., *Il salvataggio della Grecia rispetta I trattati?*, in *www.affarinternazionali.it*, 21 maggio 2010.
- Vines D., *Greece and the vulnerability of the European Monetary Union*, in *www.eastasiaforum.org*, 16 maggio 2010.
- Von Reppert-Bismarck J., *Why pigs can’t fly*, in *www.newsweek.com*, 28 giugno 2008.