



**SEGRETERIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA
DELLA REPUBBLICA**

**OSSERVATORIO SU DIRITTO E POLITICHE
DELL'UNIONE EUROPEA**

A CURA DI

GIAN LUCA FINZI

BIONDINO FRANCESCO MERCURI

FRANCESCO MONTANARO

COORDINATRICE

CINZIA RAIMONDI

INTRODUZIONE

1. Obiettivi e temi dell'Osservatorio.

L'Osservatorio si propone come **strumento di conoscenza e di informazione** sulle principali attività delle istituzioni europee, solo rispetto ad **alcuni temi e/o politiche** di particolare rilevanza per questa sede, appositamente selezionati e che di seguito si riportano sinteticamente:

- *Dibattito sul futuro dell'Unione europea* (dalle proposte del Parlamento europeo del 17 febbraio 2017, al Libro Bianco della Commissione europea del marzo 2017, alle Conclusioni del Consiglio europeo di febbraio 2018). Il Parlamento europeo ha approvato il 16 febbraio 2017 due risoluzioni dedicate, rispettivamente al miglioramento e al funzionamento dell'UE a Trattati vigenti (sulla base della relazione degli Onn. Brok e Bresso), alle possibili evoluzioni della struttura istituzionale dell'UE anche modificando i Trattati (sulla base delle relazioni presentate dall'On. Verhofstadt). Le risoluzioni del PE prevedono anche ulteriori proposte come: l'avvio di una riforma dei Trattati da realizzarsi attraverso una Convenzione; la modifica del sistema di revisione dei Trattati, eliminando l'obbligo di ratifica da parte di tutti gli Stati membri e prevedendo che le modifiche possano entrare in vigore previo referendum in tutta l'UE e l'approvazione del Parlamento europeo; l'introduzione nei Trattati della possibilità di indire un referendum a livello di UE sulle questioni inerenti alle azioni e politiche dell'Unione; l'attribuzione di formali poteri di iniziativa legislativa anche al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, oltre che alla Commissione europea; il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali introducendo una procedura di cosiddetto "cartellino verde", in base alla quale i Parlamenti nazionali possono sottoporre proposte legislative all'esame del Consiglio dell'UE; l'istituzione di un Ministro delle finanze dell'UE, attribuendo alla Commissione la capacità di formulare e attuare una politica economica comune dell'UE in vista dell'istituzione di un Tesoro europeo; l'attribuzione all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE il titolo di Ministro degli esteri dell'UE. Ad alimentare il dibattito sulla futura architettura dell'Unione vi è poi il Libro Bianco della Commissione europea del 1° marzo 2017, il discorso del 13 settembre 2017 del Presidente della Commissione europea al Parlamento europeo sullo Stato dell'Unione e, da ultimo, le opzioni aperte in occasione del Consiglio europeo informale del 27 e 28 febbraio 2018.

- Governance economica dell'Unione europea. Il tema viene analizzato e sviluppato prendendo avvio dal pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea il 6 dicembre 2017 che prevedono: misure di carattere istituzionale (quelle relative all'istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze e del Fondo monetario europeo), con un impatto sull'UE nel suo complesso e non solo sull'area euro; misure che riguardano la razionalizzazione della disciplina legislativa (quelle relative all'incorporazione del Trattato cd. *Fiscal Compact* nella cornice giuridica dell'UE); misure che concernono l'attivazione o il miglior utilizzo di risorse finanziarie (in particolare, la proposta relativa al nuovo programma di sostegno alle riforme strutturali e quella sulla c.d. riserva di efficacia). Al momento le proposte (comunicazioni e proposte di regolamento) sono anche all'esame del Parlamento nazionale in fase ascendente).
- PESC- Politica europea in materia di sicurezza e difesa. Partendo dall'avvio della cooperazione strutturata permanente (PESCO) avviata il 22 giugno 2017 dal Consiglio europeo e facendo seguito agli indirizzi del Consiglio europeo di Bratislava del settembre 2016, il Consiglio europeo ha individuato possibili azioni in materia di sicurezza esterna e difesa europee cui hanno fatto seguito le seguenti iniziative:
 - ✓ approvazione di un *Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa* (dicembre 2016) da parte del Consiglio europeo che mira a potenziare la capacità di reazione dell'Unione alle crisi e ai conflitti esterni attraverso una serie di azioni concrete quali: la revisione coordinata annuale sulla Difesa (CARD) per migliorare la cooperazione tra gli Stati membri; l'istituzione di una *cooperazione strutturata permanente* (PESCO) per rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri; la creazione di una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) per la gestione delle crisi; il rafforzamento degli strumenti di reazione rapida dell'Unione, come i gruppi tattici (istituiti nel 2005) e le capacità civili.
 - ✓ Presentazione di un *Piano d'azione europeo in materia di difesa* (novembre 2016) da parte della Commissione per un più efficiente utilizzo delle risorse del bilancio dell'Unione in questo settore. Il Piano, accolto favorevolmente dal Consiglio europeo del 22 giugno 2017, è articolato nei seguenti obiettivi: istituzione di un Fondo europeo per la difesa; promozione degli investimenti nell'industria della difesa; rafforzamento del mercato unico della difesa;
 - ✓ Cooperazione UE-NATO: a seguito di una dichiarazione congiunta UE-Nato dell'8 luglio 2016, è stata rafforzata la cooperazione in alcuni settori strategici tra cui: la cibersicurezza, l'industria e la difesa, le esercitazioni coordinate, le minacce ibride. Successivamente, il

Consiglio ha approvato ulteriori proposte di cooperazione condivise con la NATO (6 dicembre 2016), alcune delle quali tradotte dal Consiglio stesso (5 dicembre 2017) in proposte di azioni concrete in alcuni settori specifici, tra cui la lotta al terrorismo, la mobilità militare.

- *Rapporto tra ordinamenti alla luce delle sentenze della Corte di Giustizia*. La costruzione europea ha subito, soprattutto negli ultimi lustri, profonde modifiche, quasi sempre volte ad aumentare il livello di integrazione fra gli Stati membri. Gli sviluppi e le novità intervenute in questi ambiti, infatti, hanno spesso costituito terreno di confronto fra la Corte di Giustizia e le Corti costituzionali degli Stati membri. Per questa ragione, ci si soffermerà su questo tema “trasversale” ai precedenti al fine di ricostruire le tendenze giurisprudenziali emerse negli ultimi anni e individuarne le implicazioni giuridiche e politiche.

Si tratta dunque di una prima selezione di temi/ politiche cui successivamente, anche in base all’attualità e/o ad esigenze specifiche, se ne potranno aggiungersi ulteriori.

2. Strumenti dell’Osservatorio.

La modalità prescelta per l’analisi e l’approfondimento dei temi/politiche selezionate è la seguente:

- elaborazione di una **newsletter bimestrale** nella quale si dà conto degli aggiornamenti e degli avanzamenti nei temi/politiche selezionate, privilegiando il circuito decisionale dell’Unione europea (Consiglio, Consigli dell’Unione, Commissione, Parlamento, Corte di Giustizia). Le fonti sono essenzialmente le informazioni ufficiali contenute nei siti web istituzionali;
- elaborazione di **Focus di approfondimento** su specifiche questioni (in appendice alla newsletter o separatamente) che possono derivare da stati di avanzamento ed evoluzioni del dibattito sui temi oggetto di analisi.
- costruzione di un **archivio documentale** (digitale) che raccoglie i testi normativi, la letteratura grigia e le fonti dottrinarie di volta in volta selezionate per gli aggiornamenti periodici o per l’elaborazione dei Focus di approfondimento. Le fonti sono dunque essenzialmente di tipo bibliografico.

Il primo numero dell’Osservatorio, pertanto, si riferisce ai mesi di gennaio e febbraio 2019, per la parte newsletter, e contiene due focus di approfondimento su due dei temi selezionati.
--

**IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NEGLI
ORDINAMENTI NAZIONALI: ARMONIA E DISSONANZE
NEL RAPPORTO FRA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE E
CORTI COSTITUZIONALI DEGLI STATI MEMBRI**

A CURA DI

GIAN LUCA FINZI

BIONDINO FRANCESCO MERCURI

FRANCESCO MONTANARO

1. Introduzione

La relazione fra l'ordinamento comunitario/eurounitario e diritto interno degli Stati membri è una *vexata quaestio* che stenta a trovare una soluzione definitiva. D'altronde, con il progressivo approfondimento del processo di integrazione europea e del parallelo allargamento delle competenze dell'Unione, è cresciuta anche la probabilità che insorgano delle antinomie fra i due ordinamenti. Non può dunque stupire la circostanza che in un numero consistente di casi, i giudici nazionali e il giudice europeo si siano attestati su posizioni differenti nel risolvere i conflitti fra diritto interno e diritto europeo.

2. Brevi cenni sui principi di matrice giurisprudenziale che governano i rapporti fra ordinamenti degli Stati membri e ordinamento eurounitario

Prima di addentrarci nell'indagine dei rapporti fra l'ordinamento UE e gli ordinamenti nazionali, è opportuno sottolineare come l'ordinamento comunitario/eurounitario, benché scaturito da un trattato internazionale, sia stato ben presto riqualificato dalla Corte di Giustizia come *“un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale”* e come *“un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare”*¹. L'unicità dell'ordinamento UE ha rappresentato la premessa logica per l'attribuzione di caratteristiche di cui non sono comunemente dotate o che appaiono in uno stato di maggiore “rarefazione” nelle norme di diritto internazionale, ossia il c.d. effetto diretto e la supremazia rispetto ai diritti nazionali degli Stati UE². Quanto all'effetto diretto, la Corte ha affermato che, a certe condizioni, le disposizioni dei trattati UE, delle direttive, delle decisioni e di alcuni accordi internazionali stipulati dall'Unione possano essere direttamente invocabili dagli individui dinanzi ai giudici nazionali³. Più rilevante ai fini di questa trattazione, è, invece, il principio di primazia del diritto UE sui diritti interni degli Stati membri, principio che

¹ C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte, 5 febbraio 1963, p. 23; C-6/64, C-6/64, Flaminio Costa c. Enel, 15 luglio 1964, p. 1144.

² È stato giustamente rilevato che: “No other body of international law has managed to become so deeply immersed and so effective in the domestic legal orders of its Member States”. Si veda M. Claes, “The Primacy of EU Law in European and National Law” in D. Chalmers, A. Arnall (a cura di), The Oxford Handbook of European Union Law (Oxford University Press, 2018), p. 178.

³ Corte di Giustizia, C-26/62, *Van Gend en Loos*, cit., p. 23; C-41/74, Corte di Giustizia, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, 4 dicembre 1974, p. 1342; C-156/91, Corte di Giustizia, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG c. Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg*, 10 novembre 1992, par. 21; Corte di Giustizia, C-12/86, *Meryem Demirel c. Stadt Schwäbisch Gmünd*, 30 settembre 1987, par. 14.

assolve principalmente e primariamente il ruolo di risolutore dei conflitti fra norme di diritto UE e norme interne degli Stati membri⁴.

L'affermazione di tali principi è stata parte integrante di un vero e proprio processo di "costituzionalizzazione" dei trattati, ossia di un processo in cui la Corte di Giustizia "*fixed the relationship between Community law and Member State law and rendered that relationship indistinguishable from analogous legal relationships in constitutional federal states*"⁵. Secondo lo stesso Autore, peraltro, questo processo è avvenuto non a caso in anni di stallo politico della Comunità e ha posto le basi per l'accelerazione del processo di integrazione europea impressa dal Trattato di Maastricht⁶. Altra dottrina ha invece posto l'accento sul carattere straordinariamente e spregiudicatamente espansivo della lettura data ai trattati UE dalla Corte di Giustizia spingendosi fino ad assimilare questi sviluppi ad un "*juridical coup d'Etat*"⁷. Parte integrante di questa dinamica federalista o "quasi-federalista", è stata anche la graduale apertura dell'ordinamento comunitario, fortemente connotato da una dimensione economicistica, alla protezione dei diritti umani⁸. Anche in questo caso, la Corte, facendo leva sui principi generali del diritto, è andata ben oltre la lettera dei trattati al fine di garantire la protezione dei diritti fondamentali⁹.

3. Dialogo, monologhi, attriti e compromessi: il ruolo dei giudici nel definire la relazione fra ordinamento UE e ordinamenti interni

i. Gli albori: dalla questione della protezione dei diritti umani nell'ordinamento UE alla pronuncia della corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona

⁴ M. Claes, "The Primacy of EU Law in European and National Law", *op. cit.*, p. 183.

⁵ J.J. Weiler, "The Transformation of Europe" *Yale Journal of International Law*, n. 100, 1991, p. 2413.

⁶ A tal proposito, Weiler ha osservato che "*in the face of a political crisis already manifest in the 1960's, resulting from, inter alia, a new posture of France under de Gaulle and declining political will among the Member States to follow the decision-making processes of the Treaty and to develop a loyalty to the European venture, the European Court of Justice stepped in to hold the construct together. In this second level of analysis the relationship is unidirectional. The integrating federal legal development was a response and reaction to a disintegrating confederal political development*". *Ibid.*, p. 2425.

⁷ A. Boerger, M. Rasmussen, "Transforming European Law: The Establishment of the Constitutional Discourse from 1950 to 1993" *European Constitutional Law Review*, n. 10, 2014, p. 199; A. Stone Sweet, "The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority" *German Law Journal*, n. 8, 2007, p. 915.

⁸ *Ibid.*, pp. 2417-2418.

⁹ E.F. Defeis, "Human Rights and the European Court of Justice: An Appraisal" *Fordham International Law Journal*, 2007, n. 31, p. 1110.

Dinanzi all'impostazione marcatamente monista¹⁰ propugnata dalla Corte di Giustizia e alla peculiare natura dell'ordinamento comunitario¹¹, com'è noto, i giudici nazionali hanno mostrato non poca diffidenza e resistenza. La storia delle interazioni fra corti nazionali e, in particolar modo, fra corti costituzionali nazionali e Corte di Giustizia è lunga e ben nota. Ma, prima di affrontare gli ultimi sviluppi, vale forse la pena ripercorrerla sinteticamente. Le prime reazioni all'affermazione del principio di primazia di diritto dell'UE provennero dalle corti costituzionali tedesche e italiane.¹² Nelle celebri sentenze *Solange I*¹³ e *Frontini*¹⁴, seppur utilizzando toni e accenti leggermente diversi, le due corti cercarono di attenuare il principio di primazia del diritto UE, sottolineando la preminenza delle rispettive carte costituzionali in caso di conflitto fra i diritti fondamentali sanciti da queste ultime e il diritto comunitario. In particolare, la Corte costituzionale tedesca affermava che avrebbe effettuato il vaglio di costituzionalità *fintanto che* (*Solange*) la Corte di Giustizia non avrebbe garantito una sufficiente tutela dei diritti fondamentali. Si tratta, in sostanza, di “*ammonimento astratto, mutabile, revocabile, ma ipoteticamente pur sempre attivabile*”¹⁵. A tal proposito, è opportuno sottolineare come queste pronunce furono emesse quando la Corte di Giustizia aveva già affermato, nella sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*, di poter sindacare la compatibilità del diritto comunitario con i principi generali dell'ordinamento comunitario, fra cui rientrano i diritti fondamentali¹⁶. La perdurante diffidenza delle corti nazionali, tuttavia, indusse la Corte di Giustizia a sviluppare e precisare questa impostazione ribadendo in una serie di pronunce il proprio ruolo nel sindacare la compatibilità del diritto comunitario con i diritti fondamentali¹⁷ e qualificando l'allora

¹⁰ G. Della Cananea, “The Italian Constitutional Court and the European Court of Justice: From Separation to Interaction?” *European Public Law*, n. 14, 2008, p. 524.

¹¹ Klabbers ha osservato, con una certa dose di ironia, che: “*in a zoo full of strange creatures, the European Union manages to stand out as one of the strangest*”. Si veda, J. Klabbers, “Straddling the Fence: The EU and International Law” in D. Chalmers, A. Arnall (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2018, p. 53.

¹² Per completezza, va altresì rilevato che nel 1964 la Corte di Giustizia e la Corte Costituzionale avevano assunto due posizioni diametralmente opposte nel decidere le questioni proposte dal tribunale di Milano nell'ambito della controversia *Costa c. Enel*.

¹³ Corte costituzionale federale tedesca, *Solange I*, 28 maggio 1974, 37.

¹⁴ Corte Costituzionale, *Frontini*, sentenza del 18 novembre 1973, par. 9.

¹⁵ P. Faraguna, “Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, n. 2, p.435.

¹⁶ Corte di Giustizia, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 dicembre 1970, p. 1133.

¹⁷ Corte di Giustizia, C- 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contro Commissione delle Comunità europee*, 14 maggio 1974, par. 13; Corte di Giustizia, C-44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, p. 3736; Corte di Giustizia, Case 5/88, *Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, 13 luglio 1989, par. 17; Corte di Giustizia, C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE contro Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas*, 18 giugno 1991, par. 44.

CEE come una “comunità di diritto”.¹⁸ Secondo la dottrina, la risposta conciliante della Corte di Giustizia e il successivo intervento della Corte costituzionale tedesca in *Solange II* testimoniano la proficuità del dialogo instauratosi fra i giudici del Lussemburgo e quelli di Karlsruhe. Infatti, la Corte in questa fondamentale pronuncia, ribaltando l’approccio adottato in *Solange I*, ritenne non necessario esercitare il proprio vaglio sulla compatibilità del diritto UE con i diritti fondamentali nella misura in cui una garanzia sufficiente è assicurata a livello europeo. Com’è stato giustamente osservato, questo approccio sottende una fiducia prima assente nella capacità della Corte di Giustizia di assicurare una sufficiente protezione dei diritti fondamentali¹⁹.

Una dinamica simile ha caratterizzato anche la relazione fra Corte costituzionale italiana e Corte di Giustizia. La Consulta, infatti, pur avendo abbandonato l’impostazione puramente dualista affermata nella sentenza *Costa c. Enel*²⁰, mantenne, con la summenzionata sentenza *Frontini*²¹, un atteggiamento piuttosto cauto nei confronti del diritto comunitario. Avendo individuato nell’art. 11 Cost. il fondamento costituzionale per l’adesione all’ordinamento UE, la Corte affermò che eventuali antinomie fra ordinamento comunitario e ordinamento interno dovessero essere risolte tramite il proprio vaglio centralizzato di compatibilità con il predetto parametro²². Inoltre, la Corte si riservò anche il ruolo di arbitro della compatibilità fra norme comunitarie e principi fondamentali dell’ordinamento italiano, in quanto “*in base all’art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma - sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini -, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana*”²³. Orbene, con la sentenza *Granital*, la Corte Costituzionale italiana mutò la propria posizione al fine di conformarsi al *dictum* della sentenza *Simmenthal* della

¹⁸ Corte di Giustizia, C- 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" c. European Parliament*, 23 aprile 1986, par. 24. La versione inglese della pronuncia esprime con più chiarezza il concetto parlando di “community based on the rule of law”.

¹⁹ F. C. Mayer, “Multilevel Constitutional Jurisdiction” in A. von Bogdandy, J. Bast (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, Hart-Beck, 2009, pp. 409-411; J. Kokott, “German Constitutional Jurisprudence and European Integration: Part I”, *European Public Law*, n. 2, 1996, p. 245.

²⁰ Corte costituzionale, *Costa c. Enel*, sentenza del 7 marzo 1964.

²¹ Corte costituzionale, *Frontini*, sentenza del 27 dicembre 1973.

²² *Ibid.*, par. 2.

²³ *Ibid.*

Corte di Giustizia²⁴, consentendo così il sindacato diffuso sulla compatibilità del diritto interno con il diritto UE.

Questa prima fase di interazione fra giudice europeo e giudici costituzionali nazionali ha prodotto un complessivo rafforzamento della posizione del diritto comunitario/eurounitario negli ordinamenti nazionali. Seppure a costo di qualche modesta e, a dire il vero, necessaria concessione della Corte di Giustizia²⁵, il risultato finale è stato l'attecchimento dei principi dell'effetto diretto e della primazia del diritto UE sui diritti nazionali.

L'affermarsi dell'impostazione propugnata dalla Corte di Giustizia non deve frettolosamente indurci a ritenere che le corti costituzionali degli Stati membri abbiano totalmente abdicato alla propria funzione di garanti delle rispettive costituzioni e si siano rassegnate all'idea di una completa compenetrazione fra l'ordinamento comunitario/eurounitario e quelli nazionali. Anche negli anni di maggiore espansione e accelerazione del processo di integrazione europea, alcune corti costituzionali e, in particolare, quella italiana e tedesca, non hanno completamente dismesso gli strumenti volti a limitare l'interferenza del diritto comunitario in ambiti ritenuti fondamentali e incompressibili. Innanzitutto, la c.d. teoria dei controlimiti è rimasta a lungo latente ed inapplicata, ma non è mai stata formalmente abbandonata dalla Corte costituzionale. Al contrario, essa è divenuta: *“nella schematica e semplificatrice logica della Corte, la trincea di ultima resistenza della sovranità dello Stato, pur in un contesto che ne vede una parziale ed incrementale vanificazione. Si ritiene che la Costituzione consenta alterazioni del sistema delle fonti ed i connessi cambiamenti dei rapporti fra gli organi dello Stato e delle competenze di questi, ma si esclude che essa consenta che l'individuazione dei principi ultimi dell'ordinamento ovvero le situazioni soggettive caratterizzanti la posizione dell'individuo nell'ordinamento medesimo dipendano da decisioni di altre fonti. Cedere su questi punti significherebbe rinunciare a leggere la carta fondamentale come la manifestazione ultima e più alta del potere dello Stato, ed accettare che ad essa si affianchino o sovrappongano determinazioni di altra e diversa provenienza. La difesa della statualità dei principi fondamentali e della salvaguardia dei*

²⁴ P. Mengozzi, “La tutela davanti ai giudici nazionali dei diritti riconosciuti ai singoli ed i principi generali del diritto dell'Unione”, Giuffrè, 2011, p. 17; V. Onida, “Armonia fra diversi. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario”, Quaderni Costituzionali, 2002, p. 551.

²⁵ Si è ritenuto che l'ingresso della protezione dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento UE costituisce, in una certa misura, un'attenuazione del principio di primazia del diritto UE sui diritti nazionali. Si veda M. Claes, “The Primacy of EU Law in European and National Law”, *op. cit.*, p. 187.

diritti umani è l'estrema linea di difesa della Costituzione, efficacia ed effettività di questa sono l'altra faccia di quella, e l'una è legata all'altra, come direbbero gli anglosassoni, da un rapporto di mutual underpinning"²⁶.

Inoltre, negli anni in cui, in virtù della posizione di fiduciosa apertura espressa in *Solange II*, i rapporti fra l'ordinamento tedesco e quello comunitario sembravano essere incanalati verso un futuro senza particolari tensioni, l'accelerazione del processo di integrazione europea impressa dal Trattato di Maastricht ha indotto la Corte costituzionale tedesca ad elaborare la c.d. teoria degli atti *ultra vires*. Seguendo una strada diversa rispetto a quella percorsa dalla giurisprudenza *Solange*, la corte tedesca ha affermato la propria competenza ad accertare la sussistenza in capo all'Unione della competenza ad adottare determinati atti di diritto primario e secondario e che questi atti non ledano comunque l'identità costituzionale tedesca²⁷. In altri termini, atteso che, nell'impostazione sposata dalla Corte, la Comunità presenta la forma di una *Staatenverbund*, ossia un'associazione di Stati sovrani, e non già di una federazione, ove la Comunità dovesse eccedere le competenze ad essa attribuite, si rischierebbe di svuotare il ruolo del parlamento nazionale infliggendo un grave *vulnus* al principio democratico²⁸.

Questo approccio ha tre principali corollari. Il primo è che la costruzione europea nel suo insieme trae la propria legittimazione democratica soltanto in via indiretta, ossia per il tramite dei parlamenti nazionali²⁹. Ne deriva che, ad avviso della Corte, il Parlamento europeo non garantisce da solo la legittimazione democratica alla costruzione europea, in quanto i meccanismi di elezione dello stesso garantiscono maggiore rappresentanza ai cittadini degli Stati membri più piccoli³⁰. In secondo luogo, esso sottende che l'attribuzione della c.d. *Kompetenz-Kompetenz*, ossia il potere di stabilire la propria competenza e, per riflesso, quella delle entità che esercitano competenze in ambiti limitrofi, agli Stati membri e non alla Comunità³¹. Infine, questa impostazione nega, a

²⁶ S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, 2004, pp. 436-437.

²⁷ Corte costituzionale federale tedesca, Decisione sul trattato di Maastricht, 12 ottobre 1993, par. 395.

²⁸ K.M. Meessen, "Hedging European Integration: The Maastricht Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany", *Fordham Journal of International Law*, n. 17, 1994, p. 516. Secondo parte della dottrina, l'argomentazione della Corte, tutta incentrata sul concetto di sovranità, risulta a tratti pedante e retorica. Si vedano, ad esempio, P. Faraguna, "Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti", *op. cit.*, p.441; C. Tomuschat, "The Defence of National Identity by the German Constitutional Court", in A. Saiz Amaiz, C. Alcobarro Llivina (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Inersentia, 2013, p. 212,

²⁹ J. Kokott, "German Constitutional Jurisprudence and European Integration: Part I", *op. cit.*, pp. 256-259.

³⁰ C. Tomuschat, "The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon", *German Law Journal*, n. 10, 2009, p. 1261.

³¹ *Ibid.*, 251-259; F. Schorkopf, "The European Union as an association of sovereign States Karlsruhe's Ruling on the treaty of Lisbon", *German Law Journal*, n. 10, 2009, p. 1228.

ben vedere, la “specialità” del diritto comunitario/eurounitario riconducendolo nell’alveo delle relazioni fra diritto interno e diritto internazionale³².

Sulla base del medesimo approccio³³, ancorché parzialmente rivisto e sviluppato³⁴, la corte costituzionale tedesca si è pronunciata successivamente sulla compatibilità del trattato di Lisbona con la Legge fondamentale.³⁵ Oltre a ribadire che il fondamento del proprio sindacato è per l’appunto l’esigenza di assicurare che il diritto di voto dei cittadini tedeschi non sia svuotato tramite il surrettizio trasferimento di competenze alle istituzioni dell’UE, la *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto altresì di dover vagliare la compatibilità con la c.d. clausola di eternità sancita dall’art. 79 della Legge Fondamentale, dalla quale deriva l’intangibilità di alcuni dei principi e delle disposizioni in essa contenute.

Di conseguenza, la Corte ha affermato che il Trattato di Lisbona sarebbe stato compatibile con la Costituzione tedesca nella misura in cui avesse rispettato tutta una serie di condizioni volte ad assicurare l’intervento del Parlamento tedesco nel contesto della procedura semplificata di modifica dei trattati³⁶, nell’attivazione della c.d. clausola di flessibilità³⁷ e del c.d. “freno d’emergenza”³⁸ e rispetto all’impiego di soldati tedeschi all’estero.³⁹

³² Ibid.

³³ È opportuno sottolineare che anche la Suprema Corte danese ha utilizzato lo strumento dell’*ultra vires review* per vagliare la compatibilità dei Trattati di Maastricht e Lisbona con la Costituzione danese. Si veda T. Konstadinides, “Dealing with Parallel Universes: Antinomies of Sovereignty and the Protection of National Identity in European Judicial Discourse”, *Yearbook of European Law*, n. 34, 2015, p. 135 e p. 164.

³⁴ D. Thym, “In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment”, *Common Market Law Review*, n. 46, 2009, p. 1818.

³⁵ Corte costituzionale federale tedesca, Decisione sul Trattato di Lisbona, 30 giugno 2009.

³⁶ L’art. 48, comma 7, TUE recita come segue: “Quando il trattato sul funzionamento dell’Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all’unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Quando il trattato sul funzionamento dell’Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l’adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria”.

³⁷ L’art. 352 TFUE prevede che: “Se un’azione dell’Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all’unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo”.

³⁸ Art. 48, comma 2, e 82, commi 2 e 3, TFUE. Queste disposizioni conferiscono agli Stati membri il potere di sospendere l’adozione, tramite la procedura legislativa ordinaria, di un determinato atto in materia di cooperazione giudiziaria e sicurezza sociale e rinviare la questione al Consiglio europeo.

³⁹ P. Kliver, “The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU”, *European Law Journal*, n. 16, 2010, pp. 581-583.

Com'era prevedibile, questa pronuncia è stata abbondantemente discussa in dottrina. Essa è stata, innanzitutto, letta come un'ulteriore manifestazione della volontà della Corte di mettere in evidenza la persistenza dei limiti all'integrazione europea⁴⁰, rafforzando il potere del Parlamento tedesco⁴¹. Vi è, invece, chi ha sottolineato l'ambivalenza della decisione rilevando che: *"the Lisbon judgment obviously strengthens the "statist camp", which assumes that democratic self-government requires the protective framework of sovereign statehood, although this school of thinking remains much less uniform than the intuitive clarity of the sovereign paradigm suggests. But besides the statist camp also "European federalists" which have embarked upon the exploration of the realities and options for European constituent power may feel vindicated by the Lisbon judgment, which recognizes its possible future formation – even if the thesis of its complementary co-existence with the national constituent power has not (yet) convinced the Court"*⁴². Infine, autorevole dottrina, in modo piuttosto caustico, ha osservato che: *"the German Constitutional Court is formidable, speaking for a legal powerhouse with the solid foundation of German legal science. Some of its judges over the years have been remarkable jurists. But on matters of European law its reputation has gone from bad to worse and at present its credibility on Europe is in the dog house. It developed over the years the habit of issuing pompous ultimata and setting conditions and red lines which it would later disregard with no explanation. The pattern, of which the Lisbon Treaty case was the most recent example, is boringly familiar: Hums and Haws and much high faulting breast beating, but ultimately whatever the pig, it will be Koshered. They have given the impression not only of incoherence but of lacking the courage seriously to uphold their own declared principles. The German Constitutional Court has held itself as being at the vanguard of Member State control of Euro constitutionality. It has cried Wolf too many times to be taken seriously"*⁴³.

ii. Il Trattato di Lisbona e "l'europeizzazione" dei controllimiti

Il Trattato di Lisbona ha introdotto un ulteriore elemento nel dialogo fra Corti nazionali e Corti europee introducendo l'art. 4, comma 2, del TUE, a mente del quale:

⁴⁰ A. Steimbach, "The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court - New Guidance on the Limits of European Integration?", German Law Journal, n. 11, 2010, p. 390.

⁴¹ P. Kliver, "The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU", *op. cit.*, pp. 586-588;

⁴² D. Thym, "In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment", *op. cit.*, p. 1819.

⁴³ J. Weiler, "Judicial Ego" International Journal of Constitutional Law, n. 9, 2011, p. 2.

“L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”. Questa disposizione, peraltro già inserita nel fallito progetto di Costituzione europea, “positivizzerebbe” il limite, affermato fin qui soltanto in via pretoria, dei principi fondamentali degli Stati membri⁴⁴. Si ritiene, segnatamente, che il riferimento alla “*struttura fondamentale, politica e costituzionale*” ampli le possibilità di applicazione della disposizione in parola⁴⁵. L’art. 4, comma 2, del TUE sottenderebbe, infatti, una concezione “pluralistica” dei rapporti fra l’ordinamento eurounitario e quello degli Stati membri, che permetterebbe il superamento delle opposte tendenze gerarchizzanti delle corti supreme e costituzionali nazionali e dei giudici del Lussemburgo⁴⁶.

Ciò detto, è doveroso osservare come l’art. 4, comma 2 del TUE, al contrario delle dottrine elaborate dalle corti costituzionali degli Stati membri non operi come paratia insuperabile, ma come un limite “relativo” esposto a processi di bilanciamento con gli altri interessi in gioco⁴⁷. Insomma, l’equiparazione fra dottrina dei controlimiti e articolo 4, comma 2, del TUE appare piuttosto affrettata, e potrebbe, secondo alcuni, finanche rivelarsi esiziale sul piano della tutela dei principi su cui sono fondati gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. A tal proposito, è stato osservato che: *“l’art. 4.2 del TUE si risolve in un maldestro tentativo di neutralizzazione dei controlimiti, che, una volta fossero davvero assorbiti all’interno dell’ordinamento eurounitario, potrebbero essere tranquillamente amministrati dalle sue istituzioni, Corte di giustizia in testa. L’europeizzazione dei controlimiti, però, non comporterebbe una loro semplice neutralizzazione, ma un autentico snaturamento: l’ordinamento nei cui confronti il controlimite è eretto, infatti, pretenderebbe d’esserne il gestore, con plateale contradictio in adiecto”*⁴⁸.

⁴⁴ Per una visione “ottimistica” della c.d. “europeizzazione dei controlimiti” si rinvia a M. Cartabia, “«Unità nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali”, *Il diritto dell’Unione europea*, n. 3, 2005, passim; G. Caponi, V. Capuozzo, I. Del Vecchio, A. Simonetti, “Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti”, *Federalismi*, n. 24, 2014, pp. 7-8.

⁴⁵ A. von Bogdandy, S. Schill, “Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty”, *Common Market Law Review*, n. 48, 2011, p. 1427.

⁴⁶ *Ibid.*, 1452.

⁴⁷ B. Guastaferrò, “Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»”, *Quaderni costituzionali*, n. 32, 2012, p. 154.

⁴⁸ M. Luciani, “Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale”, *Rivista AIC*, 2016, p. 9.

Pur evitando di prendere posizione rispetto a questa disputa dottrinale, è doveroso osservare che sia la teoria dei controlimiti e che quella degli atti *ultra vires* non sembrano aver perso il proprio ruolo in seguito all'introduzione del predetto art. 4 TUE. D'altronde, anche l'adozione di un approccio pluralistico per i rapporti fra corti appare più praticabile in un contesto in cui tutti gli attori possiedono uno strumento con cui rappresentare in maniera convincente le proprie istanze e posizioni agli altri attori. A ben vedere, infatti, la totale "europeizzazione" dei controlimiti, lungi dal rappresentare l'alba di una nuova fase all'insegna della piena e fruttuosa collaborazione fra corti nazionali e Corte di giustizia, appare come un tentativo di uniformazione mal riuscita diretto a sacrificare la varietà e la ricchezza delle tradizioni costituzionali degli Stati membri per soddisfare malcelate tentazioni egemoniche.

iii. Il rapporto fra corti nazionali e Corte di Giustizia negli anni del progressivo distacco dei demos degli Stati europei dal progetto di integrazione europea

Gli effetti della crisi finanziaria globale, l'affermarsi di politiche fiscali restrittive e l'adozione di una serie di misure emergenziali in una larga parte degli Stati membri hanno messo a dura prova la costruzione europea. Un sentimento di disaffezione, tutt'ora persistente, si è diffuso fra i cittadini degli Stati membri, che hanno espresso questo malcontento accordando il proprio voto a partiti politici che esprimono in modo particolarmente decisa la propria contrarietà all'attuale conformazione dell'Unione europea.

In questo contesto politico in fermento, anche l'interazione fra ordinamento interno e ordinamento dell'UE è divenuta, se possibile, ancora più centrale, assumendo una più marcata connotazione "politica". Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le corti degli Stati membri e la Corte di Giustizia dell'UE si sono ritrovate in diverse occasioni su fronti contrapposti nel risolvere questioni attinenti alla presunta o reale incompatibilità fra norme di diritto interno e diritto eurounitario.

Il primo caso ascrivibile a questa riemersione del confronto e, in alcuni casi, dell'attrito fra i due ordinamenti è il caso *Landtova*⁴⁹. La questione giuridica al centro della controversia riguardava l'applicazione del criterio della residenza del datore di lavoro per ripartire fra le entità sorte dalla dissoluzione della Cecoslovacchia l'onere dell'erogazione dei trattamenti pensionistici. Ora, tramite un primo intervento, la Corte

⁴⁹ Corte costituzionale della Repubblica Ceca, *Landtova*, 1 gennaio 2012.

costituzionale ceca⁵⁰, che aveva disposto che venisse corrisposto un incremento ai pensionati residenti nella Repubblica ceca, che avevano lavorato per un datore di lavoro stabilito in Repubblica slovacca, in quanto questi ultimi avrebbero ricevuto un trattamento sensibilmente meno favorevole in assenza di questo adeguamento. Essendo stato successivamente investito della medesima questione, il giudice amministrativo ceco sollevò una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia al fine di chiarire se la legislazione interna fosse compatibile con il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità previsto dai trattati e violasse il regolamento 1408/71⁵¹. Investita della questione, la Corte di Giustizia ritenne che la giurisprudenza della Corte costituzionale ceca fosse incompatibile proprio con il principio di non discriminazione.⁵²

Successivamente, la Corte costituzionale ceca, nel decidere un caso del tutto simile, arrivò ad affermare che, nel caso *Landtova*, la Corte di Giustizia avesse travalicato le proprie competenze agendo *ultra vires*⁵³. Nel complesso, questa decisione ha attirato più critiche che elogi. Da un lato, si è rilevato come la decisione si fondasse su un insufficiente e confuso apparato motivazionale⁵⁴, dal quale era possibile dedurre che la decisione fosse, a ben vedere, giustificabile alla luce della “*prevailing culture of ‘disobedience’ towards the EU in the Czech Republic*”⁵⁵. Dall’altro, si è ritenuto che la Corte costituzionale ceca facesse un uso distorto e strumentale del c.d. pluralismo costituzionale⁵⁶, ossia quella dottrina giuridica in virtù della quale la sovrapposizione e l’eventuale conflitto fra ordini costituzionali diversi può essere risolta “*in a non-hierarchical manner*”⁵⁷.

L’interlocuzione fra Corte di giustizia e corti nazionali in merito alla compatibilità fra diritto UE e diritti nazionali è poi continuata con riferimento alle misure emergenziali

⁵⁰ La Corte costituzionale della Repubblica Ceca aveva già in buona sostanza delineato una propria versione della teoria dei controlimiti nelle sentenze Sugar Quota III e Caso Eaw. Si veda la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali”, Il diritto dell’Unione europea, n. 3, 2005, passim; G. Caponi, V. Capuozzo, I. Del Vecchio, A. Simonetti, “Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti”, cit., p. 16.

⁵¹ Una ricostruzione della vicenda è contenuta in J. Komárek, “Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires”, European Constitutional Law Review, n. 8, 2012, pp. 325-326.

⁵² Corte di Giustizia, C-399/09, *Marie Landtová c. Česká správa sociálního zabezpečení*, 22 giugno 2011, par. 43, 47.

⁵³ J. Komárek, “Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires”, op. cit., pp. 329-330.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., p. 332.

⁵⁶ Z. Kühn, “Ultra vires review and the demise of constitutional pluralism - The Czecho-Slovak Pension Saga, and the Dangers of State Courts’ Defiance of EU Law”, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2016, pp. 193-194.

⁵⁷ M. Pojares Maduro, “Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism”, European Journal of Legal Studies, 2007, p. 1.

adottate dall'Unione per reagire alla crisi finanziaria globale. Ancora una volta, punto nevralgico di questa interazione è stata la Corte federale costituzionale tedesca. La centralità del ruolo del *Bundesverfassungsgericht* è dovuta innanzitutto a ragioni storiche, in quanto quest'ultima, insieme alla corte costituzionale italiana, è stata la prima ad affermare che la spinta centripeta cristallizzata nelle disposizioni di diritto primario e secondario dell'UE non poteva, per il tramite del principio di primazia, prevalere in maniera indiscriminata sulle norme di rango costituzionale. In secondo luogo, lo strumento del *Verfassungsbeschwerde*, ossia di un ricorso in via principale azionabile dai soggetti che si ritengono pregiudicati da un determinato atto normativo asseritamente incostituzionale, ha in un certo senso facilitato la proposizione di siffatte questioni. Quest'ultimo, infatti, è divenuto uno strumento di contestazione a disposizione di quelle porzioni della società tedesca più caute e finanche scettiche nei confronti del processo di integrazione europea, e, segnatamente, nei confronti della mutazione della “costituzione economica europea” occorsa per far fronte al significativo peggioramento delle finanze pubbliche di molti Stati membri⁵⁸, prodottosi in seguito alla deflagrazione della crisi economico e finanziaria globale.

I primi casi riguardavano l'istituzione del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria e del Meccanismo Europeo di Stabilità. Con riferimento al primo caso, la Corte ha sottolineato che la compatibilità con la Carta fondamentale tedesca poteva essere assicurata soltanto nella misura in cui ogni decisione riguardante la concessione di assistenza finanziaria ad altri Stati membri fosse sottoposta al vaglio del *Bundestag*, organo direttamente legittimato dal popolo tedesco ad assumere decisioni che hanno dirette ripercussioni sulle finanze pubbliche⁵⁹. Quanto al Meccanismo Europeo di Stabilità⁶⁰, invece, la Corte, in sostanziale continuità con le decisioni precedenti, ha sostenuto che soltanto la salvaguardia del potere decisionale del parlamento tedesco in queste materie avrebbe assicurato la costituzionalità del predetto meccanismo⁶¹.

Il terzo caso, invece, sorgeva dal primo rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* operato dal giudice costituzionale tedesco e concerneva una delle misure emergenziali di politica monetaria adottate dalla Banca Centrale Europea, il c.d. *Outright Monetary*

⁵⁸ M. Ioannidis, “Europe’s new transformation: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis”, *Common Market Law Review*, n. 53, 2016, pp. 1249-1263.

⁵⁹ Corte costituzionale federale tedesca, 7 settembre 2011, parr. 119-141.

⁶⁰ È doveroso ricordare che la Corte di giustizia nel celebre caso *Pringle*, sorto da un rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte suprema irlandese, aveva già nel 2012 ritenuto che il Meccanismo Europeo di Stabilità fosse compatibile con il diritto UE.

⁶¹ Corte costituzionale federale tedesca, 18 marzo 2014, parr. 176-245.

Transactions (OMT) Programme. Nell'ordinanza di rinvio, la Corte costituzionale federale tedesca, in maniera piuttosto inusuale⁶², ha affermato che la decisione che introduce il programma OMT potrebbe essere compatibile col diritto UE e, segnatamente, con la ripartizione di competenze fra Stati membri e Unione prevista dai trattati, ove fossero state rispettate una serie di condizioni, fra cui figurano il divieto di cancellazione anche parziale del debito dei paesi beneficiari, il rispetto della condizionalità dei programmi EFSF e MES da parte degli stessi, la previsione di un tetto massimo per gli acquisti e il divieto di interferire con la formazione dei prezzi di titoli. Con l'imposizione di queste condizioni, i giudici costituzionali tedeschi si sono riservati dunque la facoltà di non disattendere la decisione della Corte di Giustizia. Si tratta in buona sostanza di un'ulteriore applicazione della giurisprudenza sulla protezione dell'identità nazionale e sul cd. controllo *ultra vires*.⁶³

In risposta, la Corte di Giustizia ha affermato che, trattandosi di una misura volta a perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, è qualificabile come misura di politica monetaria. Ad avviso della Corte, infatti, l'OMT persegue, in maniera conforme al principio di proporzionalità, questo obiettivo assicurando un'adeguata trasmissione e l'unicità della politica monetaria. E ciò non può essere revocato in dubbio dal fatto che tale misura influisca positivamente anche sulla stabilità dell'Eurozona né dall'inevitabile selettività di tale programma né, infine, dal legame fra OMT e il rispetto dei programmi di aggiustamento imposti ai beneficiari dell'assistenza finanziaria fornita dal MES e dal FESF⁶⁴. Infine, confermando la sua reputazione di “*dog that barks but does not bite*”⁶⁵, la Corte costituzionale tedesca, pur mantenendo e continuando a manifestare delle perplessità, si è di fatto adeguata al *dictum* della Corte di Giustizia.⁶⁶

⁶² F. Mayer, “Rebels without a cause? A critical Analysis of the German Constitutional Court’s OMT Reference”, *German Journal of International Law*, n. 15, 2014, p. 119. In dottrina si è altresì rilevato come dall'ordinanza di rinvio si deduca chiaramente come la Corte ritenga il programma OMT incompatibile con la Costituzione tedesca. Si veda D. Adamski, “Economic Constitution of the Euro Area after the *Gauweiler* Preliminary Ruling”, *Common Market Law Review*, n. 52, 2015, p. 1462.

⁶³ *Ibid.*, pp. 115-118.

⁶⁴ Corte di Giustizia, C-62/14, *Peter Gauweiler e altri c. Deutscher Bundestag*, 16 giugno 2015, parr. 51-6.

⁶⁵ J. Weiler, “The ‘Lisbon Urteil’ and the fast food culture”, *European Journal of International Law*, n. 20, 2009, p. 505. Considerazione simile è stata tradizionalmente svolta anche con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. F. Sucameli, *L'Europa e il dilemma della costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione*, Giuffrè, 2007, p. 285.

⁶⁶ A. Pliakos, G. Anagnostaras, “Saving Face? The German Federal Constitutional Court Decides *Gauweiler*”, *German Law Journal*, n. 18, 2017, pp. 220-224.

iv. *La saga Taricco: la disciplina della prescrizione in materia penale e il principio di primazia del diritto dell'UE*

Come si è potuto vedere fin qui, anche le Corti costituzionali degli Stati membri più recalcitranti ad accettare una piena e completa supremazia del diritto dell'UE rispetto alle proprie norme interne e, in particolare, rispetto a quelle di rango costituzionale, hanno finito per cedere, più o meno esplicitamente, il passo alla Corte di Giustizia. Un esito parzialmente diverso, invece, ha avuto uno degli ultimi casi in cui è riemersa, in modo particolarmente eclatante, la possibilità di dissonanza fra diritto dell'UE e diritto interno degli Stati membri. La questione è nata nell'ambito di un procedimento penale per il reato di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati in materia tributaria. Con ordinanza del 17 gennaio 2014, il giudice del rinvio sottolineava che la riduzione dei termini di prescrizione per i reati contestati, operata dalla legge, 5 dicembre 2005, n. 251, avrebbe impedito un'adeguata risposta punitiva in caso di violazione della normativa in materia di IVA, che, com'è noto, costituisce il principale canale per l'ottenimento di "risorse proprie" (ossia non trasferite dagli Stati membri) da parte dell'Unione. Nella propria decisione, la Corte di Giustizia ha innanzitutto osservato che soltanto la previsione di sanzioni penali può assicurare un sufficiente livello di dissuasione rispetto a delle violazioni particolarmente gravi della normativa in materia di IVA⁶⁷. A tal proposito, ha sottolineato come l'obbligo di predisporre degli strumenti in grado di dissuadere i consociati dal commettere reati come quelli oggetto del procedimento principale discenda direttamente dall'art. 325 del TFUE, in virtù del quale "*L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione*"⁶⁸. Ne consegue, ad avviso della Corte, che il giudice *a quo* è tenuto a disapplicare la normativa interna nella misura in cui quest'ultima costituisca un ostacolo alla punibilità "*di un numero considerevole di casi di frodi gravi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione*"⁶⁹.

Per quanto animata dal nobile intento di garantire il massimo livello di dissuasione possibile rispetto ai reati fiscali e in sostanziale coerenza con la giurisprudenza

⁶⁷ Corte di Giustizia, C-105/14, *Taricco c. Italia*, sent. 8 settembre 2015, par. 39.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 47.

⁶⁹ *Ibid.*

precedente⁷⁰, la pronuncia della Corte finisce col trasferire eccessiva discrezionalità in capo ai singoli giudici⁷¹. In buona sostanza, i giudici, secondo questa impostazione, sarebbero chiamati ad effettuare una doppia valutazione, ossia la gravità del singolo caso e il numero di casi interessati, sugli impatti della normativa italiana sulla questione. A tal proposito, è stato giustamente osservato che la disapplicazione della disposizione interna finisce per sostituire un'impunità di fatto con un'imprescrittibilità di fatto⁷². Non stupisce, dunque, che nei mesi successivi alla decisione la Corte d'appello di Milano e la Corte di Cassazione, chiamati a decidere su questioni analoghe, abbiano deciso di rinviare la questione alla Corte costituzionale chiedendo di chiarire la compatibilità della posizione espressa dai giudici del Lussemburgo con il principio di legalità e con il divieto di applicazione retroattiva della pena per come intesi nell'ordinamento costituzionale italiano. La Corte, ribadita la natura sostanziale della disciplina sulla prescrizione nel nostro ordinamento, ha rilevato l'incompatibilità con l'art. 25 Cost. sottolineando, in particolare, l'indeterminatezza della norma che risulterebbe applicabile ove la disciplina vigente fosse disapplicata in virtù del principio di primazia del diritto dell'UE.

Tuttavia, facendo leva su alcuni passaggi della sentenza della Corte di Giustizia nel caso in questione, è giunta ad affermare che: *“Il convincimento di questa Corte, del quale si chiede conferma alla Corte di giustizia, è che con tali asserzioni si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE è applicabile solo se è compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, e che spetta alle competenti autorità di quello Stato farsi carico di una siffatta valutazione”*⁷³.

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha quindi sottoposto un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo al fine di chiarire se la normativa nazionale debba essere disapplicata anche quando (i) la mancata applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; (ii) nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale ed è soggetta al principio di legalità; (iii)

⁷⁰ In particolar modo, la sentenza appare in linea con la sentenza Melloni, in cui la Corte del Lussemburgo ha affermato che: “Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato”. Si veda Corte di Giustizia, Stefano Melloni c. Ministerio Fiscal, 26 febbraio 2013, par. 59.

⁷¹ P. Faraguna, P. Perini, “L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La giurisprudenza “Taricco” alla prova dei controllimiti”, *Diritto penale contemporaneo*, 2016, p. 207; M. Luciani, “Il brusco risveglio. I controllimiti e la fine mancata della storia costituzionale”, *op. cit.*, p. 15; V. Mitsilegas, “Judicial dialogue in three silences: Unpacking Taricco”, *New Journal of European Criminal Law*, n. 9, 2018, p. 39.

⁷² C. Amalfitano, “Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?”, *SIDI Blog*, 15 settembre 2015.

⁷³ Ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, par. 7.

la mancata applicazione è in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro e con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro (cc. dd. controlimiti) ⁷⁴.

⁷⁴ Per completezza, va altresì osservato che, nel dicembre 2017, la Corte ha affrontato il tema della c.d. doppia pregiudizialità, ossia della simultanea presunta incostituzionalità e incompatibilità con il diritto UE di una norma interna, ponendosi in sostanziale continuità con lo “spirito” della giurisprudenza Taricco e precisando l’approccio delineato in un filone giurisprudenziale estremamente consolidato. Infatti, in un *obiter dictum* della sentenza n. 269 ha affermato che: *“Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell’Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona [...] Fermi restando i principi del primato e dell’effetto diretto del diritto dell’Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell’Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell’Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene. Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l’ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall’art. 6 del Trattato sull’Unione europea e dall’art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13). Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, [ordinanza n. 24 del 2017](#)), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE).*

D’altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di “doppia pregiudizialità” [...] la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell’Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell’Unione”. La dottrina ha assunto posizioni contrastanti rispetto alla “precisazione” della Corte. Si veda per una lettura critica di questo passaggio L. S. Rossi, “La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter “creativi” (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea”, *Federalismi*, n. 3, 2018, pp. 5-9; L. S. Rossi, “Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana”, *Federalismi*, n. 16, 2018, pp. 10-14. Si veda, altresì, per punti di vista più “comprensivi” della presa di posizione della Consulta G. Scaccia, “L’inversione della “doppia pregiudiziale” nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018, p. 4; A. Ruggeri, “Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell’orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell’Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)”, *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2017, pp. 5-10; D. Tega, “La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei”, *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2018, pp. 2-4.

Com'è intuibile, questa pronuncia ha provocato una lunga serie di commenti e speculazioni su quali sarebbero stati i possibili esiti di questa complessa vicenda e sulla "genuinità" del dialogo intrapreso dalle due Corti⁷⁵.

La risposta della Corte di Giustizia ha tenuto conto delle perplessità avanzate dalla Corte Costituzionale affermando che: *"il principio di irretroattività della legge penale osta in particolare a che un giudice possa, nel corso di un procedimento penale, sanzionare penalmente una condotta non vietata da una norma nazionale adottata prima della commissione del reato addebitato, ovvero aggravare il regime di responsabilità penale di coloro che sono oggetto di un procedimento siffatto. I requisiti di prevedibilità, determinatezza e irretroattività inerenti al principio di legalità dei reati e delle pene si applicano, nell'ordinamento giuridico italiano, anche al regime di prescrizione relativo ai reati in materia di IVA. Ne deriva, da un lato, che spetta al giudice nazionale verificare se la condizione richiesta dal punto 58 della sentenza Taricco, secondo cui le disposizioni del codice penale in questione impediscono di infliggere sanzioni penali effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, conduca a una situazione di incertezza nell'ordinamento giuridico italiano quanto alla determinazione del regime di prescrizione applicabile, incertezza che contrasterebbe con il principio della determinatezza della legge applicabile. Se così effettivamente fosse, il giudice nazionale non sarebbe tenuto a disapplicare le disposizioni del codice penale in questione. Dall'altro, i requisiti menzionati al punto 58 della presente sentenza ostano a che, in procedimenti relativi a persone accusate di aver commesso reati in materia di IVA prima della pronuncia della sentenza Taricco, il giudice nazionale disapplichì le disposizioni del codice penale in questione. Infatti, la Corte ha già sottolineato, al punto 53 di tale sentenza, che a dette persone potrebbero, a causa della disapplicazione di queste disposizioni, essere inflitte sanzioni alle quali, con ogni probabilità, sarebbero sfuggite se le suddette disposizioni*

⁷⁵ Si vedano, fra gli altri, L. Gradoni, "Il dialogo fra Corti, per finta", 8 febbraio 2017, SIDI Blog; D. Tega, "Narrowing the Dialogue: The Italian Constitutional Court and the Court of Justice on the Prosecution of VAT Frauds", 14 febbraio 2017, Blog of the International Journal of Constitutional Law; V. Manes, "La Corte in tre mosse dà scacco a Taricco" (2017) Diritto Penale Contemporaneo; R. Mastroianni, "La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di Giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?" Federalismi, 2017; L.S. Rossi, "How Could the ECJ Escape from the Taricco Quagmire?", Verfassungsblog, 21 aprile 2017; M. Luciani, "Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo", Osservatorio AIC, 2017; G. Ruge, "The Italian Constitutional Court on Taricco: Unleashing the normative potential of 'national identity'?", Questions of International Law, n. 37, 2017; D. Paris, "Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco", Questions of International Law, n. 37, 2017; F. Viganò, "Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco", Diritto penale contemporaneo, 2017.

*fossero state applicate. Tali persone potrebbero quindi essere retroattivamente assoggettate a un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato. Se il giudice nazionale dovesse quindi essere indotto a ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, esso non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione. Spetta allora al legislatore nazionale adottare le misure necessarie, come rilevato ai punti 41 e 42 della presente sentenza”.*⁷⁶

La Consulta ha quindi ritenuto, sulla base di questa decisione, di poter dichiarare “inapplicabile” la c.d. regola Taricco. In particolare, la Corte Costituzionale ha affermato che: *“L'inapplicabilità della “regola Taricco”, secondo quanto riconosciuto dalla sentenza M.A.S., ha la propria fonte non solo nella Costituzione repubblicana, ma nello stesso diritto dell'Unione, sicché ha trovato conferma l'ipotesi tracciata da questa Corte con l'ordinanza n. 24 del 2017, ovvero che non vi sia alcuna ragione di contrasto. Ciò comporta la non fondatezza di tutte le questioni sollevate, perché, a prescindere dagli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti, la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della “regola Taricco” nel nostro ordinamento”.*⁷⁷

L'epilogo dell'affaire Taricco è stato generalmente salutato con favore dalla dottrina, anche se sembrerebbe irreconciliabile con la posizione espressa dalla Corte nella summenzionata sentenza *Melloni*⁷⁸. Una situazione che avrebbe potuto condurre ad uno scontro esiziale per la credibilità di entrambe le Corti è stata “disinnescata” grazie alla ragionevolezza e all'abilità della Corte costituzionale italiana e ad un saggio “passo di lato” della Corte di Giustizia⁷⁹.

v. *Diritti fondamentali oltre i controlimiti: il ruolo della Carta dei diritti fondamentali dei diritti dell'Unione europea*

⁷⁶ Corte di Giustizia, Causa C-42/17, *Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B.*, 5 settembre 2017, par. 57-61.

⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 115, 11 aprile 2018, par. 14.

⁷⁸ F. Viganò, “Melloni overruled? Considerations on the ‘Taricco II’ judgment of the Court of Justice”, n. 9, 2018, p. 21.

⁷⁹ Si veda M. Bassini, O. Pollicino, “Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome”, 5 dicembre 2017; E. Lupo, “La sentenza M.A.S. della Corte di giustizia e i suoi effetti: continua la saga Taricco”, Quaderni costituzionali, n. 38, 2018; V. Mitsilegas, “Judicial dialogue in three silences: Unpacking Taricco”, *op. cit.*, p. 41.

Fin qui ci si è visto come le corti supreme nazionali siano spesso assorte al ruolo di garante dei diritti fondamentali o a particolari concezioni di questi ultimi. Tuttavia, in una recente serie di casi, i ruoli dei due ordinamenti appaiono invertiti. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE è stata invocata per affermare dei diritti fondamentali che si asserivano lesi da parte della legislazione degli Stati membri. Nel caso *Åkerberg Fransson*, la Corte è stata chiamata a decidere una questione pregiudiziale sollevata dal giudice svedese nel corso di un procedimento penale per reati fiscali. In particolare, il quesito riguardava la compatibilità con l'art. 50 della Carta, che sancisce il principio del *ne bis in idem*, con la legislazione svedese che prevedeva un sistema sanzionatorio doppio (amministrativo e penale) per determinati illeciti fiscali. Ora, il principio in parola è uno dei capisaldi fondamentali dello Stato di diritto ed è pertanto garantito da tutte le costituzioni democratiche. Tuttavia, negli ordinamenti degli Stati membri, il principio è generalmente applicabile alle sole sanzioni penali, mentre nell'ordinamento UE e in quello CEDU, trova applicazione rispetto a tutti i tipi di sanzioni.⁸⁰

La Corte ha risolto la questione affermando che: *“l'articolo 50 della Carta non osta a che uno Stato membro imponga, per le medesime violazioni di obblighi dichiarativi in materia di IVA, una combinazione di sovrattasse e sanzioni penali. Infatti, per assicurare la riscossione di tutte le entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri dispongono di una libertà di scelta delle sanzioni applicabili. Esse possono quindi essere inflitte sotto forma di sanzioni amministrative, di sanzioni penali o di una combinazione delle due. Solo qualora la sovrattassa sia di natura penale, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, e sia divenuta definitiva, tale disposizione osta a che procedimenti penali per gli stessi fatti siano avviati nei confronti di una stessa persona. Occorre inoltre ricordare che, ai fini della valutazione della natura penale delle sanzioni tributarie, sono rilevanti tre criteri. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, il secondo nella natura dell'illecito e il terzo nella natura nonché nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere. Spetta al giudice del rinvio valutare, alla luce di tali criteri, se occorra procedere ad un esame del cumulo di sanzioni tributarie e penali previsto dalla legislazione nazionale sotto il profilo degli standard nazionali ai sensi del punto 29 della presente sentenza, circostanza che potrebbe*

⁸⁰ J. Vervaele, “The Application of the EU Charter of Fundamental Rights and its *ne bis in idem* principle in the Member States of the EU”, *Review of European Administrative Law*, 2013, p. 114.

eventualmente indurlo a considerare tale cumulo contrario a detti standard, a condizione che le rimanenti sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive”⁸¹.

La Corte ha recentemente confermato e precisato la sua posizione in un caso molto simile, nel quale il ricorrente lamentava la violazione del *ne bis in idem* per effetto dell’irrogazione di una sanzione amministrativa intervenuta dopo una condanna penale inflitta per i medesimi fatti. In particolare, essa ha ritenuto che: *“l’articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale in forza della quale è possibile avviare procedimenti penali a carico di una persona per omesso versamento dell’imposta sul valore aggiunto dovuta entro i termini di legge, qualora a tale persona sia già stata inflitta, per i medesimi fatti, una sanzione amministrativa definitiva di natura penale ai sensi del citato articolo 50, purché siffatta normativa: (i) sia volta ad un obiettivo di interesse generale tale da giustificare un simile cumulo di procedimenti e di sanzioni, vale a dire la lotta ai reati in materia di imposta sul valore aggiunto, fermo restando che detti procedimenti e dette sanzioni devono avere scopi complementari; (ii) contenga norme che garantiscano una coordinazione che limiti a quanto strettamente necessario l’onere supplementare che risulta, per gli interessati, da un cumulo di procedimenti, e (iii) preveda norme che consentano di garantire che la severità del complesso delle sanzioni imposte sia limitata a quanto strettamente necessario rispetto alla gravità del reato di cui si tratti”⁸².*

4. Considerazioni conclusive

Questo sintetico approfondimento illustra come la relazione fra ordinamento UE ed ordinamenti degli Stati membri sia inevitabilmente esposta alle ripercussioni derivanti dalle varie contingenze politiche. D’altronde, si è visto che persino le pietre angolari della giurisprudenza della Corte di Giustizia (il principio dell’effetto diretto e della primazia del diritto eurounitario) sono frutto dello stallo del processo decisionale della CEE. Nell’attuale fase storica, il rapporto fra i due ordinamenti sembra essere caratterizzato da maggior prudenza. Le corti costituzionali nazionali non paiono più disposte a firmare “assegni in bianco” a favore dell’integrazione europea. Al contrario, riaffiora con insistenza il tentativo di riaffermare le specificità dei sistemi nazionali di protezione dei diritti. A tal proposito, ci si potrebbe interrogare giustamente sulle ragioni alla base di

⁸¹ Corte di Giustizia, C – 617/10, *Akerberg Fransson*, 26 febbraio 2013, par. 34-36.

⁸² Corte di Giustizia, C – 524/15, *Menci*, 20 marzo 2018, par. 63.

questa tendenza. Si tratta forse dell'emergere di una sorta di "sovranoismo giuridico e giudiziario"? Oppure tale tendenza può considerarsi come espressione di un'innata predisposizione delle Corti supreme e costituzionali alla "*turf protection*", ossia alla protezione delle proprie prerogative? Oppure è possibile ritenere che, al contrario, la Corte del Lussemburgo è andata troppo oltre nell'applicazione del principio di *primauté* e dell'effetto diretto del diritto dell'UE? O, infine, si tratta di un genuino tentativo di instaurare un dialogo paritario con la Corte di Giustizia e con le altre giurisdizioni internazionali (Corte EDU, Corte Internazionale di Giustizia) ed evitare la propria progressiva marginalizzazione?⁸³

Quale che sia la ragione o le ragioni all'origine di questa attitudine delle corti costituzionali nazionali, si può ritenere che questo nuovo "modus vivendi" fra corti nazionali e Corte del Lussemburgo sia destinato a rimodulare almeno per qualche tempo i rapporti fra ordinamenti degli Stati membri e ordinamento eurounitario.

⁸³ Questa lettura parrebbe essere corroborata dal summenzionato *obiter dictum* della sentenza della Corte Costituzionale n. 269 del 2017

BIBLIOGRAFIA

- Adamski D., "Economic Constitution of the Euro Area after the *Gauweiler* Preliminary Ruling", *Common Market Law Review*, n. 52, 2015.
- Amalfitano C., "Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?", *SIDI Blog*, 15 settembre 2015 (<http://www.sidiblog.org/2015/09/15/da-una-impunita-di-fatto-a-una-imprescrittibilita-di-fatto-della-frode-in-materia-di-imposta-sul-valore-aggiunto/>).
- Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, 2004.
- Bassini M., Pollicino O., "Defusing the Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome", *Verfassungsblog*, 5 dicembre 2017, (<https://verfassungsblog.de/defusing-the-taricco-bomb-through-fostering-constitutional-tolerance-all-roads-lead-to-rome/>).
- Boerger A., Rasmussen M., "Transforming European Law: The Establishment of the Constitutional Discourse from 1950 to 1993" *European Constitutional Law Review*, n. 10, 2014.
- Caponi G., Capuozzo V., Del Vecchio I., Simonetti A., "Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti", *Federalismi*, n. 24, 2014.
- Cartabia M., "«Unità nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali", *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2005.
- Claes M., "The Primacy of EU Law in European and National Law" in D. Chalmers, A. Arnall (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2018.
- Defeis E.F., "Human Rights and the European Court of Justice: An Appraisal", *Fordham International Law Journal*, n. 31, 2007.
- Della Cananea G., "The Italian Constitutional Court and the European Court of Justice: From Separation to Interaction?" *European Public Law*, n. 14, 2008.
- Faraguna P., "Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione Europea, tra principio di apertura e controlimiti", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, n. 2.
- Faraguna P., Perini P., "L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La giurisprudenza "Taricco" alla prova dei controlimiti", *Diritto penale contemporaneo*, 2016.
- Gradoni L., "Il dialogo fra Corti, per finta", 8 febbraio 2017, *SIDI Blog* (<http://www.sidiblog.org/2017/02/08/il-dialogo-tra-corti-per-finta-4/>).
- Guastaferrò B., "Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»", *Quaderni costituzionali*, n. 32, 2012.
- Ioannidis M., "Europe's new transformation: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis", *Common Market Law Review*, n. 53, 2016.
- Klabbers J., "Straddling the Fence: The EU and International Law" in D. Chalmers, A. Arnall (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2018.
- Kliver P., "The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU", *European Law Journal*, n. 16, 2010.
- Kokott J., "German Constitutional Jurisprudence and European Integration: Part I", *European Public Law*, n. 2, 1996.
- Komárek J., "Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra Vires", *European Constitutional Law Review*, n. 8, 2012.
- Konstadinides T., "Dealing with Parallel Universes: Antinomies of Sovereignty and the Protection of National Identity in European Judicial Discourse", *Yearbook of European Law*, n. 34, 2015.
- Kühn Z., "Ultra vires review and the demise of constitutional pluralism - The Czecho-Slovak Pension Saga, and the Dangers of State Courts' Defiance of EU Law", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016.
- Luciani M., "Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale", *Rivista AIC*, 2016.

Luciani M., *"Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo"*, Osservatorio AIC, 2017.

Rugge G., "The Italian Constitutional Court on Taricco: Unleashing the normative potential of 'national identity'?", *Questions of International Law*, n. 37, 2017.

Lupo E., "La sentenza M.A.S. della Corte di giustizia e i suoi effetti: continua la saga Taricco", *Quaderni costituzionali*.

Manes V., "La Corte in tre mosse dà scacco a Taricco" (2017) *Diritto Penale Contemporaneo*.

Mastroianni R., "La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di Giustizia in tema di "controlimiti" costituzionali: è un vero dialogo?" *Federalismi*, 2017.

Mayer F. C., "Multilevel Constitutional Jurisdiction" in A. von Bogdandy, J. Bast (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, Hart-Beck, 2009.

Mayer F., "Rebels without a cause? A critical Analysis of the German Constitutional Court's OMT Reference", *German Journal of International Law*, n. 15, 2014.

Meessen K.M., "Hedging European Integration: The Maastricht Judgment of the Federal Constitutional Court of Germany", *Fordham Journal of International Law*, n. 17, 1994.

Mengozzi P., "La tutela davanti ai giudici nazionali dei diritti riconosciuti ai singoli ed i principi generali del diritto dell'Unione", Giuffrè, 2011.

Mitsilegas V., "Judicial dialogue in three silences: Unpacking Taricco", *New Journal of European Criminal Law*, n. 9, 2018.

Onida V., "Armonia fra diversi. La giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra ordinamento interno e ordinamento comunitario", *Quaderni Costituzionali*, 2002.

Paris D., "Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case Taricco", *Questions of International Law*, n. 37, 2017.

Pliakos A., Anagnostaras G., "Saving Face? The German Federal Constitutional Court Decides Gauweiler", *German Law Journal*, n. 18, 2017.

Poiars Maduro M., "Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism", *European Journal of Legal Studies*, 2007.

Rossi L. S., "Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana", *Federalismi*, n. 16, 2018.

Rossi L. S., "La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea", *Federalismi*, n. 3, 2018, pp. 5-9.

Rossi L.S., "How Could the ECJ Escape from the Taricco Quagmire?", *Verfassungsblog*, 21 aprile 2017 <https://verfassungsblog.de/how-could-the-ecj-escape-from-the-taricco-quagmire/>.

Ruggeri A., "Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assaiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)", *Rivista di Diritti Comparati*, n. 3, 2017.

Scaccia G., "L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi", *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018.

Schorkopf F., "The European Union as an association of sovereign States Karlsruhe's Ruling on the treaty of Lisbon", *German Law Journal*, n. 10, 2009.

Steimbach A., "The Lisbon Judgment of the German Federal Constitutional Court - New Guidance on the Limits of European Integration?", *German Law Journal*, n. 11, 2010.

Stone Sweet A., "The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority" *German Law Journal*, n. 8, 2007.

Sucameli F., "L'Europa e il dilemma della costituzione. Norme, strategie e crisi del processo di integrazione", Giuffrè, 2007.

Tega D., "La sentenza n. 269 del 2017 e il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei", *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2018.

Tega D., "Narrowing the Dialogue: The Italian Constitutional Court and the Court of Justice on the Prosecution of VAT Frauds", 14 febbraio 2017, *Blog of the International Journal of Constitutional Law* (<http://www.icconnectblog.com/2017/02/narrowing-the-dialogue-the-italian-constitutional-court-and-the-court-of-justice-on-the-prosecution-of-vat-frauds/>).

Thym D., "In the name of sovereign statehood: a critical introduction to the Lisbon judgment", *Common Market Law Review*, n. 46, 2009.

Tomuschat C., "The Defence of National Identity by the German Constitutional Court", in A. Saiz Amaiz, C. Alcobarro Llivina (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Inersentia, 2013.

Tomuschat C., "The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon", *German Law Journal*, n. 10, 2009, p. 1261.

Vervaele J., "The Application of the EU Charter of Fundamental Rights and its *ne bis in idem* principle in the Member States of the EU", *Review of European Administrative Law*, 2013.

Viganò F., "Le parole e i silenzi. Osservazioni sull'ordinanza n. 24/2017 della Corte costituzionale sul caso Taricco", *Diritto penale contemporaneo*, 2017.

Viganò F., "Melloni overruled? Considerations on the 'Taricco II' judgment of the Court of Justice", n. 9, 2018.

Von Bogdandy A., Schill S., "Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty", *Common Market Law Review*, n. 48, 2011.

Weiler J., "Judicial Ego" *International Journal of Constitutional Law*, n. 9, 2011.

Weiler J., "The 'Lisbon Urteil' and the fast food culture", *European Journal of International Law*, n. 20, 2009.

Weiler J., "The Transformation of Europe" *Yale Journal of International Law*, n. 100, 1991.

**UNIONE MONETARIA EUROPEA (UME): CRITICITÀ,
INTERVENTI CORRETTIVI E PROSPETTIVE DI RIFORMA**

A CURA DI

GIAN LUCA FINZI

BIONDINO FRANCESCO MERCURI

FRANCESCO MONTANARO

Introduzione

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha posto le basi per la creazione dell'Unione Monetaria Europea (UME) che oggi ricomprende 19 Stati membri dell'Unione Europea.

Dal 2002 gli Stati aderenti all'UME adottano l'Euro come propria valuta e devolvono all'UE il controllo della politica monetaria⁸⁴. Per quel che riguarda la politica fiscale e quella di bilancio la scelta di regole fisse di coordinamento è stata preferita alla remissione di queste leve dell'economia ad un livello sovranazionale⁸⁵. Questa decisione, coerente, in sé, con l'approccio funzionalista e con la strategia dei piccoli passi nella costruzione europea, è stata perlopiù dettata da intuibili ragioni politiche, ossia dalla contrarietà degli Stati a cedere un elemento centrale della propria sovranità, quale la politica di bilancio e fiscale.

Tuttavia, l'assenza di un'unione fiscale e di bilancio, e conseguentemente, di una sufficiente capacità di spesa, priva l'Unione di un fondamentale strumento di intervento in caso di c.d. shock asimmetrici, cioè delle contrazioni dell'offerta o della domanda che colpiscono soltanto alcuni Paesi membri dell'Unione monetaria⁸⁶. Peraltro, la capacità di resilienza dell'UME è di per sé debole, posto il fatto che, coerentemente con la maggioritaria teoria economica⁸⁷, l'eurozona non soddisfa i criteri elaborati per

⁸⁴ La Banca Centrale Europea (BCE), nel contesto del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), è l'Istituzione europea (art. 13 del TUE e art. 128 TFUE) incaricata dell'attuazione della politica monetaria dell'eurozona. Istituita con il Trattato di Maastricht, è diventata operativa nel 1999. Il SEBC è costituito dalla Banca Centrale Europea e dalle banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, sebbene solo i governatori delle banche nazionali dei Paesi appartenenti all' "eurozona" prendono parte al processo decisionale e attuativo della politica monetaria dell'euro.

⁸⁵ Ai criteri di convergenza introdotti col Trattato di Maastricht, nel 1997 si aggiunsero, nel rispetto del quadro normativo degli articoli 99 e 104 del TCE (ora art. 121 e art. 126 TFUE), le regole di coordinamento delle politiche di bilancio del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), entrato in vigore con l'adozione dell'euro nel 1999. Accanto ai tetti del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% di quello Debito/PIL, il PSC introdusse la procedura di infrazione per deficit eccessivo affiancata da una misura di allarme preventivo (c.d. *early warning*). Misure ancora più stringenti, come si dirà *infra*, sono state adottate con i Regolamenti UE cc.dd. *six pack* ed il *two pack* e con il Trattato internazionale del Patto di bilancio europeo (noto come *Fiscal compact*), vincolante per gli stati ratificanti ma non entrato a far parte del quadro normativo eurounitario.

⁸⁶ P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2018.

⁸⁷ Cercando di esemplificare una realtà in sé complessa e ricca di posizioni intermedie, a fronte di una posizione "rigorista", secondo la quale le difficoltà dell'UME sarebbero da addebitare al "lassismo fiscale" dei alcuni Paesi, vi è chi invece sostiene che, pur tenendo conto delle particolari condizioni macroeconomiche degli Stati maggiormente colpiti, la causa primaria di tali problemi risieda nel fatto che l'UME non sia un'Area Valutaria Ottima (AVO) e che l'indebitamento dei Paesi periferici, più che la causa, debba essere visto come l'effetto degli squilibri strutturali che contraddistinguono l'eurozona (e che portano i "core countries" ad avvantaggiarsi a detrimento dei Paesi periferici).

Quest'ultima posizione poggia il suo fondamento sulla la teoria delle AVO (riconducibile per lo più ai lavori di Mundell 1961; McKinnon 1963; Kenen, 1969, Fleming, 1971) e arriva alla conclusione che l'UME non sembra soddisfare quelle condizioni che rendono indolore la rinuncia da parte degli Stati membri all'indipendenza di politica monetaria e valutaria.

identificare le aree valutarie ottimali, ossia per determinare quali siano le circostanze ideali per l'adesione di uno Stato ad un'unione valutaria⁸⁸.

I limiti congeniti dell'UME, com'è noto, hanno mantenuto uno stato di latenza negli anni immediatamente successivi all'introduzione dell'euro, caratterizzati da una sostanziale stabilità dell'economia mondiale. La trasmissione a livello globale della crisi finanziaria esplosa negli Stati Uniti nel 2007⁸⁹ ha mutato completamente lo scenario, investendo i Paesi periferici dell'UME, approfittando dei diversi punti deboli delle economie colpite⁹⁰.

Per queste ragioni, dalla fine del 2009, l'eurozona si trova costretta a pensare ad una riforma sistematica del quadro economico e monetario europeo.

Venendo ad analizzare nel dettaglio interventi attuati in risposta alla crisi, questi possono essere raggruppati in tre principali tipologie:

⁸⁸ Seconda la teoria delle AVO, i Paesi hanno convenienza a formare un'area valutaria quando i benefici che essi traggono superano il costo della perdita dell'indipendenza di politica monetaria e valutaria. Ciò avviene quando l'area valutaria presenta determinate caratteristiche (o almeno alcune di esse). In particolare: 1) I Paesi dell'area devono essere simili tra loro e differenziati al loro interno, per poter ben rispondere alle crisi, o che almeno sia colpiti similmente agli altri Stati membri da uno shock (evitando quindi i c.d. "shock asimmetrici" o "idiosincratici"); 2) I Paesi dovrebbero poi avere un'adeguata flessibilità di prezzi e salari e piena mobilità dei fattori della produzione affinché, anche nel caso di shock asimmetrici, ci sia una risposta resiliente che permetta ai pochi Stati colpiti di uscire celermente dalle crisi; 3) Gli Stati dovrebbero avere tra loro una buona integrazione commerciale, finanziaria e politica (obiettivo dell'UE sin dalla sua istituzione), accompagnata da un equiparabile livello di produttività tra i Paesi Membri. In caso contrario, in regime di moneta unica, i Paesi con un tasso di produttività maggiore riuscirebbero a offrire prodotti qualitativamente migliori e ad un prezzo inferiore, senza che il meccanismo dei cambi (apprezzamento della moneta del Paese che esporta nell'area di più) riconduca le bilance dei Pagamenti in equilibrio condannando i Paesi con un minor tasso di crescita della produttività ad un inevitabile deficit delle partite correnti della bilancia dei Pagamenti, compensato, a sua volta, da un aumento del debito pubblico; 4) Legata alla necessità di avere pari tassi di produttività vi è quella che i Paesi abbiano un eguale livello di inflazione. Difatti, se i tassi di inflazione di differenziassero, i prezzi dei beni prodotti dai Paesi membri dell'Unione monetaria ne risentirebbero e, nonostante la moneta unica, verrebbe intaccato il tasso reale di cambio; 5) Una federalità fiscale centralizzata che, anche in presenza di disparità economiche tra i Paesi, potrebbe redistribuire le risorse in modo che queste vengano indirizzate verso quei Paesi che subiscono deficit della bilancia commerciale (risultato per certi versi analogo si otterrebbe con un sistema di gestione accentrato degli stabilizzatori automatici come le imposte sul reddito). Quest'ultimo punto è quello alla base della volontà di istituire un "Ministro delle Finanze europeo". Si veda P. De Grauwe, "What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 4, 2006, pp. 711-30. J.M. Fleming, (1971) *On Exchange Rate Unification*. citato da F.P. Mongelli, "New" Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling us? ECB Working Paper Series, n. 138, 2002, pp.1-52.

⁸⁹ M. Messori, "The financial crisis: understanding it to overcome it", Assogestioni, 2009.

⁹⁰ In particolare, in Paesi come Irlanda e Spagna la crisi economica si è manifestata come risultato dello scoppio di bolle speculative finanziarie ed immobiliari; in Grecia l'annuncio di conti pubblici manipolati e la conseguente scoperta di una situazione macroeconomica deteriorata ha comportato il sostanziale fallimento economico dello Stato con ripercussioni su tutta l'economia del Paese; in Italia (per via della scarsa solidità dei suoi fondamentali macroeconomici) ed in Portogallo (privo delle responsabilità degli altri Paesi colpiti, ma indebolito dal contesto europeo) la crisi è stata originata dal crollo della fiducia dei mercati finanziari e dalla conseguente crisi dei rispettivi debiti sovrani. Si veda P. Lane, "The European Sovereign Debt Crisis", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, no. 3, 2012, pp. 49-68. A. Belke, C. Domnick, D. Gros, "Business cycle synchronization in the EMU: Core vs. periphery", *Open Economies Review*, 2017.

- 1) salvataggi degli stati e introduzione di più stringenti vincoli di bilancio per gli Stati membri;
- 2) interventi volti ad ottenere un maggior coordinamento dell'azione politico-economica degli Stati;
- 3) misure di politica monetaria convenzionali e non convenzionali adottate da BCE.

1. Per quel che riguarda la prima tipologia di intervento, nel maggio del 2010 l'Ecofin lanciò il fondo EFSM (European Financial Stabilisation Mechanism)⁹¹ e il mese successivo i Paesi dell'UME crearono l'EFSF (European Financial Stability Facility)⁹². Questi fondi erano volti a reperire la liquidità necessaria direttamente sul mercato attraverso l'emissione di titoli, garantiti nel caso dell'EFSM dal budget europeo e nel caso dell'EFSF, pro rata, da ogni Stato membro dell'UME non coinvolto in piani di sostegno. Il denaro così reperito è stato fornito ai Paesi in difficoltà con prestiti a basso tasso d'interesse o acquisto di titoli del loro debito (i primi beneficiari sono stati il Portogallo e l'Irlanda). Nel marzo 2012, i fondi salva-stati sono stati inglobati e sostituiti dall'ESM (European Stability Mechanism)⁹³, nato in seguito ad una apposita modifica del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, al quale possono ricorrere solo gli Stati che abbiano sottoscritto il *Fiscal Compact*. A differenza degli altri Fondi, l'ESM presenta una struttura più istituzionalizzata, con un capitale conferito degli Stati membri e con la creazione di organi ad hoc con il compito di gestire il fondo. Pur senza aver ottenuto "licenza bancaria" l'ESM, per statuto, ha la possibilità di emettere titoli, di comprare titoli sul mercato primario e secondario e di ricapitalizzare direttamente gli istituti di credito europei. La concessione di finanziamenti è stata tuttavia subordinata alla firma di un *memorandum of understanding* attraverso il quale lo Stato si deve impegnare ad adottare le politiche economiche che gli sono richieste (riconducibili, per lo più, a riforme strutturali volte ad aumentare la concorrenzialità dei mercati interni, unite a politiche di bilancio restrittive).

⁹¹ Il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM) è stato introdotto con il Regolamento del Consiglio UE n. 407/2010 dell'11 maggio 2010.

⁹² Il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) è stato istituito sotto forma di società anonima con sede Lussemburgo con apposito trattato internazionale tra gli Stati dell'eurozona.

⁹³ L'ESM è stato istituito con trattato internazionale dagli Stati che adottano l'Euro, firmato il 2 febbraio 2012 sulla base della Decisione del Consiglio Europeo del 25 marzo 2011(2011/199/UE), che modificando l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ha giustappunto consentito l'istituzione di "un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro".

La ratio di queste richieste (c.d. “condizionalità”) è molteplice. Vi è infatti la volontà di richiedere, come controprestazione per il prestito erogato, quelle misure capaci di porre rimedio alle cause che hanno portato lo Stato a invocare l’intervento del meccanismo (principalmente il lassismo fiscale, secondo un’impostazione “rigorista”)⁹⁴. Ma vi è anche una logica legata al c.d. fenomeno del *moral hazard*. Se infatti non ci fossero delle condizioni da rispettare, anche rigide, gli stati potrebbero essere spinti a sfruttare il fondo, e magari esaurirlo, senza esser affatto incentivati a tentare di risolvere i problemi che li hanno portati ad avere bisogno dello stesso⁹⁵.

L’efficacia delle misure di austerità è, tuttavia, oggetto di forte dibattito politico ed economico. Secondo coloro che le avevano proposte, infatti, l’austerità avrebbe ripristinato la fiducia dei mercati ma soprattutto avrebbe portato alla cosiddetta “espansione da consolidamento fiscale”⁹⁶, dovuta ad effetti non keynesiani come quelli desumibili dal modello Barro-Ricardo o anche da un minor spiazzamento degli investimenti. Se il primo risultato (almeno fino al riacutizzarsi delle tensioni politiche dell’autunno 2018) sembra esser stato conseguito, per quel che riguarda la crescita del PIL dei Paesi membri non si è verificata quell’inversione di tendenza tale da risolvere mali macroeconomici quali l’elevato debito pubblico o l’alto tasso di disoccupazione, ancor più sentito a livello sociale⁹⁷.

Al fine di trovare un’efficace risposta alla crisi economica, i vincoli di bilancio, oltre ad essere una sorta di controprestazione per gli aiuti ricevuti e da ricevere, sono stati

⁹⁴ La logica delle “condizionalità” come controprestazione dell’aiuto economico ricevuto appartiene a quell’approccio teorico che non individua nei difetti della struttura dell’UME le cause della crisi dei Paesi periferici dell’UE. Questa parte della Teoria, ridimensionando le possibili problematiche strutturali dell’area valutaria europea ha incoraggiato la nascita dell’Eurozona con le caratteristiche istituzionali che l’UME presenta (teoria riconducibile ad un secondo filone sulle AVO detto Mundell II, e esposto con i lavori di Mundell- 1973- e Frankel e Rose- 1998. Si veda R. Mundell, “Uncommon Arguments for Common Currencies” a cura di H. Johnson, A. Swoboda, *The Economics of Common Currencies*, Allen & Unwin, 1978. J. Frankel, A. K. Rose, “The endogeneity of the optimum currency area criteria”, *The Economic Journal*, vol. 108, 1998, pp. 1009-1025.

⁹⁵ Le problematiche dell’azzardo morale nella crisi europea a partire dal 2009 R. Frankel, “The Euro Crisis: Where to from Here? Faculty Research Working Paper Series”, Harvard Kennedy School.

⁹⁶ Secondo questo approccio teorico, le politiche di austerità permettono allo stato di guadagnare la fiducia dei mercati e, grazie a questo, allentare le pressioni sui titoli di Stato. Ma, più di questo, l’Austerità con la sua riduzione di ricorso all’indebitamento, genererebbe fiducia nel futuro tra i consumatori, che sono consci del fatto che l’indebitamento di oggi corrisponde a maggiori tasse domani. Per un approfondimento su questa impostazione si veda Alesina A., and Ardagna S. (2012) – *The Design of Fiscal Adjustments*, NBER Working Paper n. 18423; Batini N., Callegari G., Melina G., 2012, “Successful Austerity in the US, Europe and Japan,” *International Monetary Fund Working Paper No.12/190*.

⁹⁷ Stiglitz, J. E. (2016). *The euro: How a common currency threatens the future of Europe*. WW Norton & Company.

inseriti in atti di diritto derivato UE, i Regolamenti dei cosiddetti *six Pack*⁹⁸ e *two pack*⁹⁹ e nel il “*Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria*” (c.d. *Fiscal Compact*) firmato in occasione del Consiglio europeo del 2 marzo 2012 e nei confronti del quale 25 dei 27 Stati membri si sono vincolati¹⁰⁰.

Il *six pack*, nel 2011, e il *two pack*, nel 2013, in generale, sono intervenuti a modificare gli obiettivi e le procedure delle regole di bilancio richieste agli Stati membri. In particolare, il *six pack* ha introdotto una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita, fornendo uno strumento per la vigilanza da parte del Consiglio e della Commissione delle politiche di bilancio degli Stati membri (braccio preventivo) e uno strumento per la correzione dei disavanzi eccessivi (braccio correttivo) intervenendo sulla procedura per disavanzo eccessivo, prevedendo depositi infruttiferi dello 0,2%, un'ammenda pari allo 0,2% del PIL, e sanzioni in caso di manipolazioni statistiche.

Con le riforme introdotte dai due regolamenti del 2013 del “*two pack*” l’UME ha rafforzato il meccanismo di controllo dei bilanci nazionali accrescendo gli impegni scadenzati del “*semestre europeo*” (*infra*).

Con il trattato del Fiscal Compact le parti hanno deciso di perseguire gli obiettivi dell’Unione Europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso “*un patto di bilancio*”, il miglioramento della “*governance della zona euro*” ed il “*coordinamento delle loro politiche economiche*” (art.1).

Analizzando le principali prescrizioni, il Trattato di bilancio europeo prevede:

- l’obbligo del perseguimento del pareggio di bilancio (art. 3, c. 1, lett. a);

⁹⁸ Il “*Six Pack*” consta di cinque regolamenti: il Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all’“*effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*”; il Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, “*sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*”; il Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il “*rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*”; il Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla “*prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*”; il Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell’8 novembre 2011, che modifica il Reg (CE) n. 1467/97 per “*l’accelerazione e il chiarimento delle modalità d’attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*” unitamente alla direttiva, la n. 85/2011, relativa ai requisiti di bilancio degli Stati membri.

⁹⁹ Il “*Two Pack*” è composto dal Regolamento (UE) n. 472/2013, sul “*rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria*”, e dal Regolamento (UE) n. 473/2013, contenente le disposizioni comuni per il “*monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*”.

¹⁰⁰ L’Italia lo ha ratificato con la legge n. 114 del 23 luglio 2012.

- l'obbligo di non superamento della soglia di deficit “strutturale” superiore allo 0,5% del PIL e superiore all'1% per i paesi con debito pubblico significativamente inferiore al 60% del PIL (art. 3, c. 1, lett b e c) anche se comunque il deficit pubblico non può superare il 3% del PIL, come previsto già dal Patto di Stabilità;

- la significativa riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, pari ogni anno a un ventesimo della parte eccedente il 60% del PIL (art. 4);

- impegno a coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio dell'Unione e con la Commissione europea (art. 6);

- l'obbligo per ogni stato di garantire correzioni automatiche con scadenze determinate quando non sia in grado di raggiungere altrimenti gli obiettivi di bilancio concordati (art. 3, c.1 lett. e) e art. 3 c. 2);

- Nel caso in cui un Paese contraente non abbia attivato il meccanismo automatico di correzione delle deviazioni significative dagli obiettivi previsti dal Trattato, l'art. 8 prevede un meccanismo di controllo e sanzione aggiuntivo rispetto a quello previsto dall'art.126 TFUE (Procedura di infrazione per deficit eccessivo). In particolare il trattato prevede che in caso di violazione dell'art.3 la Commissione europea registri con un'apposita relazione la violazione e che una o più parti contraenti possono adire la Corte di giustizia dell'Unione europea che potrà comminare una sanzione pecuniaria allo Stato responsabile.

A norma dell'art. 16, al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del Trattato (1 gennaio 2013 e dunque, entro il 1° gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, si sarebbero dovute adottare *“le misure necessarie per incorporarne il contenuto nella cornice giuridica dell'UE”*.

Il 6 dicembre 2017, nell'ambito del pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria, esaminate *infra*, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva finalizzata ad incorporare le disposizioni del *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Il Parlamento europeo ed il Consiglio, chiamati a pronunciarsi, non hanno ancora provveduto in tal senso. Date le forti perplessità sull'adozione di misure di bilancio tanto rigide e stringenti è, anzi, molto probabile che verrà abbandonata ogni opzione di incorporazione del trattato nell'ordinamento UE¹⁰¹.

¹⁰¹ È questa l'intenzione espressa esplicitamente da molti governi e parlamenti nazionali. Tra le posizioni ufficiali rileva quella adottata Il 10 maggio 2017 dalla Camera dei deputati, che approvando la mozione n. 1/01627 invita espressamente il Governo ad opporsi in sede europea a tale incorporazione del *Fiscal compact*.

2. Sempre nel tentativo di reagire alla crisi, l'UE ha provveduto anche a modificare il suo sistema di governance intervenendo sul "semestre europeo". Questo istituto di armonizzazione delle strategie economiche, adottato sin dal 2010, come principale strumento per il coordinamento delle politiche economiche per l'implementazione della "Strategia Europa 2020", è stato progressivamente istituzionalizzato a livello UME con i regolamenti del Six Pack e del Two Pack. Gli Stati membri, prima ancora di varare le proprie manovre di bilancio, secondo un calendario scadenziato di appuntamenti economici, devono presentare in sede comunitaria i loro piani per la gestione del bilancio, l'attuazione delle riforme e le misure volte alla crescita. Questi vengono discusse in sede di Consiglio europeo, che li valuta e fornisce indicazioni agli Stati circa eventuali aggiustamenti e correzioni.

In tale contesto, il ruolo della Commissione risulta fondamentale. È infatti a questa Istituzione rimesso il compito di procedere all'analisi annuale sullo stato di salute dell'economia dei Paesi membri (gennaio) e, soprattutto, quello di formulare le proposte strategiche per l'economia europea con la predisposizione di dettagliate linee guida per gli Stati.

Nei mesi di maggio e giugno, successivamente alla presentazione, da parte dei singoli Stati membri, di un documento di programmazione economica (in Italia il c.d. Def), la Commissione svolge una vera e propria verifica della coerenza tra i programmi nazionali e le linee guida precedentemente individuate, potendo inviare agli Stati membri delle raccomandazioni (approvate dal Consiglio appositamente investito della problematica) indicanti le necessarie modifiche da apportare in caso di divergenze significative.

Orbene, se è vero che l'idea di un coordinamento economico europeo rivisto di anno in anno presenti innegabili vantaggi rispetto alla predisposizione di parametri fissi e immutabili (non fosse altro perché permette di gestire in maniera flessibile le eventuali difficoltà che i Paesi possono incontrare), è anche vero che, negli anni, l'Istituto del semestre europeo ha assunto più un ruolo di strumento per il controllo dell'operato degli Stati nell'attuazione delle misure di rigore richieste, che non di coordinamento e cooperazione tra gli Stati.

È a tal proposito opportuno sottolineare che anche il *Fiscal Compact*, in due appositi Titoli ha voluto disciplinare "il coordinamento delle politiche economiche e la convergenza" tra gli Stati parte (Titolo IV) e la "Governance della zona euro" (Titolo V). Con essi, le parti contraenti si impegnano ad operare congiuntamente nell'attuazione delle

politiche economiche (art. 9), valutare l'opportunità di procedere nel cammino dell'integrazione mediante lo strumento della cooperazione rafforzata (art. 10), di incontrarsi informalmente con il Presidente della Commissione, e alla presenza del presidente della BCE, almeno due volte all'anno (art. 12) e di coinvolgere il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali attraverso la costituzione di *“una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato”* (art. 13).

3. Un'importanza fondamentale nella gestione della crisi la ha avuta la Banca Centrale Europea (BCE). Questa, guidata da Jean-Claude Trichet, e da Mario Draghi, dal novembre 2011, è stata forse l'Istituzione europea che più di tutte ha cercato di restituire stabilità al sistema euro. Senza mai spingersi ufficialmente oltre le rigide regole del suo mandato (in via prioritaria, la stabilità dei prezzi, ex art. 127 del TFUE) i due banchieri, ma in misura notevolmente maggiore Draghi che si è trovato a gestire la crisi nel suo momento apicale, hanno messo in atto misure convenzionali (come quella di portare i tassi di riferimento fino allo 0%) e non convenzionali (come SMP, LTROs, OMT, QE) volte, da un lato a far diminuire la pressione sui debiti sovrani degli stati periferici dell'eurozona, dall'altro a cercare di dare nuova spinta all'economia mediante provvedimenti volti a sostenere la liquidità dei mercati.

L'intento di BCE è stato soprattutto quello di alleviare i rischi di crisi liquidità e di solvibilità di molti istituti bancari in sofferenza e far diminuire il c.d. *credit crunch*, cioè il razionamento del credito (per lo più nei confronti delle piccole e medie imprese, PMI)¹⁰².

Venendo ad una descrizione per cenni delle misure non convenzionali, per SMP (Security Market Programme) si intende un programma di acquisto dei titoli pubblici dei Paesi in difficoltà. Non potendo per Statuto finanziare il debito degli Stati (così come indicato all'art. 123 TFUE), la BCE ha acquistato titoli sul mercato secondario, sterilizzando¹⁰³ al contempo tale intervento tramite la vendita di titoli dei Paesi non a

¹⁰² Saka, O., Fuertes, A-M., Kalotychou, E. (2015). ECB policy and Eurozone fragility: Was De Grauwe right?, *Journal of International Money and Finance*, vol. 54, issue C, 168-185.

¹⁰³ In buona sostanza, per sterilizzazione di un'operazione di acquisto di titoli si intende una misura volta a mantenere inalterata l'offerta di moneta e, così facendo, neutralizzare i possibili effetti inflazionistici che dall'immissione di nuova moneta possono derivare. Se una Banca Centrale, comprando titoli, emette nuova

rischio. Con l'SMP, la quantità di moneta in circolazione non è quindi aumentata e queste operazioni non hanno creato spinte inflazionistiche. Per l'appunto, di fronte alle preoccupazioni e alle lamentele di diversi Paesi UME, e della Germania su tutte, Trichet, come poi avrebbe fatto a più riprese Draghi in occasione dei suoi interventi, ha sempre sottolineato il fatto che l'obiettivo inflazionistico del mantenere l'inflazione nel medio termine a tassi "al di sotto ma prossimi alla soglia del 2%" non veniva affatto messo in discussione¹⁰⁴, sebbene l'ovvio intento della BCE fosse quello di ridurre i tassi di interesse sui titoli pubblici dei Paesi periferici e dunque lo spread tra questi ed i bund tedeschi. La logica di questo intervento sul mercato secondario era legata al fatto che gli investitori privati si sarebbero sentiti più sicuri nell'acquistare titoli dei Paesi a rischio perché consapevoli che avrebbero potuto poi rivenderli alla BCE. Tuttavia, sotto l'insistenza dei "Paesi rigoristi" (secondo i quali questo intervento, seppur non violando le regole dei trattati, ne tradiva lo spirito) Il SMP, iniziato nel maggio 2010, è terminato l'anno seguente.

Le LTROs (Long Term Refinancing Operations) attuate nel dicembre 2011 e nel febbraio 2012 sono poi state due operazioni di prestito, con aste illimitate e a tre anni, alle banche ordinarie ad un tasso per esse vantaggioso (pari a quello della media dei tassi di riferimento nel periodo dell'operazione) accettando come collaterale anche titoli con una qualità inferiore a quella tradizionalmente richiesta da BCE. Anche in questo caso l'obiettivo è stato quello di invogliare le banche ad acquistare titoli del debito pubblico degli stati periferici (che nonostante il rischio di un'insolvenza, erano decisamente "appetibili" dato il loro alto rendimento) e di fare in modo che questa consistente massa di liquidità (con i due interventi BCE ha emesso oltre mille miliardi di euro) venisse anche indirizzata verso l'economia "reale" attraverso i prestiti alle imprese.

L'OMT (Outright Monetary Transactions), lanciato nell'estate 2012, è una misura volta ad acquistare titoli di Stato dei Paesi in crisi, che di fatto sostituisce l'SMP, e che consentirà alla BCE di comprare, senza limiti quantitativi, i titoli di Stato dei Paesi che richiedono l'assistenza finanziaria all'ESM. In cambio, la Bce concorderà con lo Stato richiedente tempi e modalità delle riforme istituzionali necessarie a mettere in sicurezza

moneta, vendendo titoli che essa detiene potrà ricevere e ritirare dalla circolazione un quantitativo di moneta corrispondente a quello speso per comprare i titoli acquistati.

¹⁰⁴ Proprio a causa della stretta osservanza dello Statuto e dei Trattati, BCE ha reagito con un certo ritardo rispetto alle altre Banche Centrali delle maggiori economie mondiali (i.e. FED, BoE, BoJ). Si veda, sulla ricostruzione cronologica delle prime fasi della crisi, Mody, A. (2018) *Eurotragedy, A drama in nine acts*, Oxford University Press.

i conti pubblici nel lungo periodo, sottoscrivendo con esso un memorandum of understanding.

Fino ad oggi, nessuno Stato ha chiesto l'attivazione dell'OMT. Ciò è legato, da un lato, al timore di doversi ritrovare costretti a rispettare delle pesanti condizionalità e, dall'altro, al fatto che il solo annuncio da parte di Draghi della risolutezza nel voler salvare in ogni modo l'eurozona ("*whatever it takes*" secondo una famosa affermazione di Draghi), pare sia stato sufficiente, quantomeno sino alle tensioni dell'autunno 2018, a restituire tranquillità ai mercati e al contenimento degli Spread.

La misura che più di tutte ha contraddistinto l'attività della BCE in questi anni è senza alcun dubbio il c.d. *quantitative easing* (alleggerimento quantitativo), vale a dire l'aumento dell'offerta di moneta attraverso l'immissione non sterilizzata di liquidità nel sistema economico¹⁰⁵.

Nel gennaio 2015, Draghi annunciò al World Economic Forum che la BCE avrebbe acquistato titoli di debito pubblici degli Stati membri dell'eurozona (acquistati in proporzione alle quote del capitale sociale della BCE detenute dalle rispettive banche centrali nazionali) e privati almeno fino a settembre 2016 al ritmo di 60 miliardi di euro/mese, e comunque fino a quando il tasso di inflazione nell'eurozona sarà tornato ad avvicinarsi al 2%. Dopo il lancio, annunciato nel dicembre 2015 di una seconda fase del Quantitative easing (QE2), questa misura di politica espansiva, attenuata progressivamente, si è conclusa il 31 dicembre 2018, anche se la BCE ha continuato ad annunciare politiche "accomodanti" per continuare ad accompagnare l'UME verso il superamento della stagnazione di questi anni.

Dall'analisi di tutte le misure di politica economica messa in campo dall'UE, quelle di politica monetaria messe in campo da BCE, sembrano quelle che hanno ottenuto migliori effetti. Tenuto conto dei limiti statutari, infatti, l'Eurotower sembra aver messo in atto giuste misure per superare le criticità incontrate.

Maggiori preoccupazioni provengono dalla mancanza di una visione omogenea circa le riforme della governance e le politiche di bilancio più opportune da adottare nell'Eurozona¹⁰⁶. Infatti, nonostante i dati macroeconomici del quinquennio 2013-17 avessero fatto pensare al superamento della fase più acuta della crisi (su tutti una netta

¹⁰⁵ Chiti M.P., Santoro, V. (2016), L'unione bancaria europea. Dalla crisi del debito sovrano all'Unione bancaria. Pacini Giuridica.

¹⁰⁶ De Grauwe, P. Ji, Y. (2018). The future of the Euro. WPZ Research Frontier No. 11, February 5, 2018.

riduzione delle pressioni sui mercati dei titoli di Stato dei membri periferici), a partire dalla seconda metà del 2018 si sta assistendo un riverberarsi delle tensioni economiche e politiche che, coadiuvate dall'inerzia dei player europei, rischiano di minare la stabilità economica e politica dell'eurozona.

Se il disaccordo maggiore risiede sui numeri (in particolare il rispetto dei vincoli di bilancio e il tetto massimo di deficit raggiungibile), di non minor conto è il dibattito su un futuro sistema di gestione accentrata della politica di bilancio (il c.d. “più Europa”), o quanto meno un sistema accentrato di stabilizzatori automatici capace di controbilanciare gli squilibri europei.

Recenti proposte di riforma dell'UME

Riformare l'UME e la sua Governance è compito assai arduo per almeno due ordini di ragioni. Da un lato, una riforma sistematica presuppone un esame approfondito sulle problematiche e sulle più idonee misure d'intervento; dall'altro, il cambiamento comporta una necessaria modifica dei Trattati UE (secondo la procedura ordinaria ex art. 48) e/o di norme di grado secondario del diritto UE che può verificarsi soltanto in caso di uniformità di intenti tra gli Stati UE.

Queste difficoltà non hanno tuttavia ostacolato il dibattito interno e la predisposizione di numerose proposte di riforma dell'UME.

È del giugno 2015 la cosiddetta Relazione dei cinque Presidenti, cioè un documento redatto dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker in collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, e Martin Schulz indicante le principali tappe necessarie per completare l'UME, e secondo una tabella di marcia che poneva il 2025 come anno entro il quale terminare il processo di riforma.

Nel maggio 2017, a complemento del “libro Bianco sul futuro dell'Europa” del febbraio 2017, la Commissione licenziò il “Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria”, all'interno del quale, dopo un'analisi del percorso passato e dello stato dell'arte dell'UME, si riaffermavano gli obiettivi di riforma e completamento dell'Eurozona fin lì previsti.

A partire dal gennaio 2018, la Commissione facendo una ricognizione delle criticità emerse durante la crisi dei debiti sovrani, ha poi presentato un ambizioso pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria (UEM) miranti a

creare un rivoluzionario nuovo quadro istituzionale (oltre all'adozione di misure di semplificazione e razionalizzazione del quadro giuridico ed istituzionale esistente) che, mettendo a frutto la lezione della crisi, possa migliorare la resilienza dell'Eurozona¹⁰⁷.

Le proposte principali possono essere ricondotte:

- all'istituzione di un Ministro Europeo dell'Economia e delle Finanze
- alla creazione di un Fondo Monetario Europeo (FME).
- All'introduzione nuovi strumenti di bilancio.

L'istituzione di un Ministro Europeo dell'Economia e delle Finanze permetterebbe di avvicinarsi a quel modello di fiscalità centralizzata, considerato uno dei requisiti principali di un'Unione Valutaria Ottima.

Secondo le indicazioni della Commissione, il Ministro dovrebbe fungere da Vicepresidente della Commissione e da Presidente dell'Eurogruppo, sarebbe responsabile di fronte al Parlamento europeo e avrebbe il compito di dialogare con i Parlamenti nazionali, con lo scopo di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

L'Istituzione di un Ministro dell'UE potrebbe consentire una migliore gestione degli shock asimmetrici in Europa, attraverso un sistema di gestione accentrata anche delle crisi economiche geograficamente localizzate.

Tuttavia, come sollevato da più parti una fiscalità centralizzata pur essendo un requisito necessario potrebbe rivelarsi non sufficiente a far divenire l'Eurozona una AVO¹⁰⁸.

La gestione “dal centro” di una crisi è senza dubbio un ottimo strumento per risolvere shock asimmetrici che però presentano la caratteristica della estemporaneità. Non sembra invece pienamente capace di risolvere le criticità strutturali di un'area valutaria.

Se, ad esempio, ipotizzassimo che il maggiore gettito fiscale ottenuto dai contribuenti tedeschi fosse automaticamente reindirizzato per sopperire al sistematico deficit della bilancia commerciale di un Paese sistematicamente penalizzato, come ad esempio la Grecia, si correrebbe il rischio di far nascere tensioni sociali disgregative.

¹⁰⁷ Senato della Repubblica (2018), Servizio Studi del Senato, Nota su atti dell'Unione europea, *Il cantiere di riforma della governance economica europea*, Nota n.5.

¹⁰⁸ De Grauwe, P. (2006). What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty? JCMS 2006 Volume 44. Number 4, pp.711-30.

Ciò si è verificato in Paesi, come l'Italia, che presentano un buon grado di compattezza etnico e nazionale, a maggior ragione si può ipotizzare che si possano verificare in un sistema di Stati che stanno ancora cercando di costruire un'identità unica europea. Su quest'ultimo punto sono molto interessanti le riflessioni sui problemi economici italiani e sulla questione meridionale. In breve, posto che le Regioni del sud soffrono di un deficit di produttività nei confronti di quelle del nord, lo Stato centrale ha da sempre cercato, senza mai riuscire nell'intento, di uniformare a livello geografico la ricchezza nazionale. Può infatti affermarsi, senza timor di smentita, che l'Italia della Lira non fosse anch'essa un'AVO e che il sud, oltre alle problematiche che da sempre lo contraddistinguono, non è stato aiutato dalla moneta unica nazionale a migliorare la propria competitività.¹⁰⁹

Tuttavia, queste considerazioni non provano che, al contrario, l'esistenza di tante monete per quante sono le differenze macroeconomiche nelle zone geografiche sia in sé capace a colmare il gap tra regioni con diversa capacità economica. Non bisogna infatti dimenticare i vantaggi, in termine di riduzione dei costi di transazione e di sviluppo commerciale, derivanti da un'unificazione monetaria.

Si può quindi concludere dicendo che l'introduzione di un Ministro dell'Economia e delle Finanze europeo, sebbene non considerabile come misura risolutiva, potrebbe comunque costituire un importante passo verso il completamento dell'UME.

Per quel che riguarda il Fondo monetario europeo (FME), la sua istituzione è prevista in una proposta di Regolamento (COM(2017)827) ed era già stata inserita nella relazione dei cinque presidenti del 2015. La nascita del FME costituirebbe un'evoluzione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM), da incorporare all'interno del sistema giuridico dei Trattati. Per l'appunto il FME andrebbe a sostituirsi all'ESM che invece è nato al di fuori del contesto giuridico eurounitario. La proposta di regolamento suggerisce il ricorso alla base giuridica della "clausola di flessibilità" di cui all'art. 352 del TFUE, proprio per permette alle istituzioni di agire al di là dei confini posti dal principio delle

¹⁰⁹ Nel dibattito giuridico, economico e politico sulle problematiche dell'UME, i problemi di integrazione economica tra le diverse aree dell'UE sono spesso paragonati a quelli che ha affrontato e che tutt'ora affronta l'Italia nel tentativo di risolvere la secolare "questione meridionale". Esempi di ciò possono riscontrarsi in Foreman-Peck, J. (2005). *Lessons from italian monetary unification*. Technical report, Oesterreichische Nationalbank Eurosystem. Working Paper; Iuzzolino, G., Pellegrini, G., Viesti, G. (2013). *Regional convergence*. In *The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification*. Oxford University Press; Felice, E. (2013). *Perché il Sud è rimasto indietro*. Il Mulino; Toniolo, G. (2014). *An Economic History of Liberal Italy: 1850-1918*; Vicquery, R. (2017). *Optimum Currency Areas, Endogenous Effects of Monetary Integration, Italian and German Monetary Unification*, *The Review of Economics and Statistics*.

competenze di attribuzione, e “comunitarizzare” l’ESM. L’istituzione del nuovo fondo dovrà quindi superare l’ostacolo della delibera all’unanimità del Consiglio, su proposta della Commissione e dall’approvazione del Parlamento.

L’FME verrebbe dotato di un consiglio dei governatori e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale. Il presidente del consiglio dei governatori sarebbe il presidente dell’Eurogruppo (come già avviene per l’ESM).

La principale innovazione rispetto al sistema vigente è che il fondo avrebbe “licenza bancaria” e potrebbe così ottenere prestiti dalla BCE per finanziare Stati e privati (come ad esempio istituti di credito europei in difficoltà a causa di crisi economiche nazionali) e, potenzialmente, aggirare il limite costitutivo della BCE, che per Statuto non è “*Lender of last resort*”. È però probabile che questa rivoluzionaria innovazione sia compensata e moderata dalla previsione di rigide condizionalità che i beneficiari dei prestiti dovranno rispettare.

La proposta aggiunge la possibilità per il Fondo monetario di fornire il sostegno comune per l’istituendo il Fondo di risoluzione unico (c.d. backstop)¹¹⁰, la possibilità, in termini di governance, di un processo decisionale più rapido in specifiche situazioni di urgenza, mantenendo l’unanimità per le decisioni importanti aventi un impatto finanziario (come i richiami di capitale), con la possibilità di adottare decisioni a maggioranza qualificata per specifiche decisioni in materia di sostegno alla stabilità,; il diretto coinvolgimento del Fondo monetario europeo nella gestione dei programmi di assistenza finanziaria, accanto alla Commissione europea e alla BCE¹¹¹.

Per quel che riguarda la proposta di nuove nuovi strumenti di bilancio, la Commissione (come da Comunicazione (COM(2017)822) del dicembre 2017) suggerisce una profonda modifica delle finanze pubbliche europee con un maggiore ruolo per il bilancio dell’UE¹¹².

¹¹⁰ Il fondo è istituito per garantire la risoluzione ordinata delle banche in dissesto senza ricorrere al denaro dei contribuenti, coerentemente con la Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 sul risanamento e la risoluzione delle banche che ha introdotto il meccanismo di Bail in per gli istituti di credito.

¹¹¹ Commissione europea (2017), Proposta di Regolamento del Consiglio sull’istituzione del Fondo monetario europeo (COM(2017)827) in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

¹¹² Commissione europea (2017), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca Centrale Europea (COM(2017)822), *nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell’unione* in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0822&rid=1>

Secondo questa proposta, le finanze pubbliche europee dovrebbero tendere alla finalità della promozione delle *“riforme strutturali negli Stati membri per aumentare la resilienza delle strutture economiche e migliorare la convergenza dei risultati”*. Spetterebbe, sempre secondo la proposta, agli Stati membri presentare appositi pacchetti di riforma pluriennali nel quadro del semestre europeo.

Alle finanze europee toccherebbe inoltre il compito di aiutare gli Stati membri della zona euro a *“rispondere meglio alle circostanze economiche in rapida evoluzione e a stabilizzare la propria economia in caso di gravi shock asimmetrici”*. Senza comportare trasferimenti permanenti tra Stati membri che, come già indicato, sarebbero forieri di recriminazioni e di spinte disgregatrici, l'intenzione della Commissione è quella di cercare di limitare al minimo il ricorso ai programmi di salvataggio con significativi aiuti agli Stati membri in difficoltà.

Alle precedenti proposte la Commissione aggiunge la volontà *“di spezzare il legame tra il debito sovrano e il bilancio delle banche, ridurre i rischi sistemici e rafforzare la capacità di risposta collettiva a eventuali, gravi dissesti bancari”*. Ciò dovrebbe realizzarsi con appositi strumenti di bilancio quali fondi di garanzia per affrontare le crisi degli istituti di credito privati e/o piani di investimenti mirati in caso di congiunture economica negativa degli Stati membri¹¹³.

¹¹³ Camera dei Deputati (2018), Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, *La riforma dell'Unione economica e monetaria*.

BIBLIOGRAFIA

Alesina A., and Ardagna S. (2012) – The Design of Fiscal Adjustments, NBER Working Paper n. 18423.

Alesina, A. Barro, R. J. (2002). Currency unions. The Quarterly journal of economics vol. 117, issue 2, 409-436.

Alesina, A., Barro, R. J., Tenreyro, S. (2002). Optimal currency areas. NBER macroeconomics annual.

Batini N., Callegari G., Melina G., 2012, “Successful Austerity in the US, Europe and Japan,” International Monetary Fund Working Paper No.12/190.

Barro, R. J. and Gordon, D. B. (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. Journal of monetary economics, 12,1.

Belke, A., Domnick, C., Gros, D. (2017). Business cycle synchronization in the EMU: Core vs. periphery. Open Economies Review.

Blanchard, O. J., Katz, L. F., Hall, R. E., Eichengreen, B. (1992). Regional evolutions. Brookings papers on economic activity, 1.

Bootle, R. (2012). Leaving the euro: A practical guide. Revised resubmission for the Wolfson Prize, June, 4.

Bordo, M. D., Jonung, L. (1999). The future of emu: what does the history of monetary unions tell us? Technical report, National bureau of economic research.

Bower, U., Guillemineau, C. (2006). Determinants of business cycle synchronisation across euro area countries. Technical report, European Central Bank.

Camera dei Deputati (2018), Ufficio Rapporti con l’Unione Europea, La riforma dell’Unione economica e monetaria.

Chiti M.P., Santoro, V. (2016), L’unione bancaria europea. Dalla crisi del debito sovrano all’Unione bancaria. Pacini Giuridica.

Commissione europea (2017), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca Centrale Europea (COM(2017)822), nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell’unione in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0822&rid=1>.

Commissione europea (2017), Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo (COM(2017)827) in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:050797ec-db5b-11e7-a506-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

Cottarelli, Carlo, 2012, "Fiscal adjustment: Too much of a good thing?" VoxEU 2/8/2012. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7604>.

De Grauwe, P. (2006). What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty? JCMS 2006 Volume 44. Number 4, pp.711-30.

P. Paul De Grauwe (2018), Economics of Monetary Union, OUP Oxford.

De Grauwe, P. Ji, Y. (2018). The future of the Euro. WPZ Research Frontier No. 11, February 5, 2018.

Felice, E. (2013). Perché il Sud è rimasto indietro. Il Mulino.

Fitoussi, J.-P. (2005). An Assessment of ECB Action, Briefing paper n° 1, Committee for Economic And Monetary Affairs.

Foreman-Peck, J. (2005). Lessons from italian monetary unification. Technical report, Oesterreichische Nationalbank Eurosystem. Working Paper.

Frankel R., (2015). The Euro Crisis: Where to from Here? Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School.

Frankel, J. A. and Rose, A. K. (1998). The endogeneity of the optimum currency area criteria. The Economic Journal vol. 108, pp. 1009-1025.

Fleming, J.M. (1971) On Exchange Rate Unification. Cited in: Mongelli, F.P. (2002) "New" Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling us? ECB Working Paper Series, 138, p.1-52.

Friedman, M. (1968). The role of Monetary policy, in "American Economic Review".

Gros, D., Mayer, T., Ubide, A. (2005) The EMU at Risk, 7th Annual Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group (Brussels: Centre for European Policy Studies).

Iuzzolino, G., Pellegrini, G., Viesti, G. (2013). Regional convergence. In The Oxford Handbook of the Italian Economy Since Unification. Oxford University Press.

Kenen, P.B. "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View", in R.A. Mundell, A. Swoboda (a cura di), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, 1969.

Krugman, P. (2001). *Lessons of massachusetts for emu*. International Library of Critical Writings in Economics.

Messori, M. (2009) *The financial crisis: understanding it to overcome it*, Assogestioni.

McKinnon, R. (1963) 'Optimum Currency Areas'. *American Economic Review*, Vol. 52, pp. 712–25.

McKinnon, R. (2004) *Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I v. Mundell II*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 4, pp. 689–715.

Méltiz, J. (2001) 'Geography, Trade and Currency Union'. CEPR Discussion Paper No. 2987, Centre for Economic Policy Research, London.

Missiaia, A. (2016). *Where do we go from here? market access and regional development in Italy (1871–1911)*. *European Review of Economic History*.

Mody, A. (2018) *Eurotragedy, A drama in nine acts*, Oxford University Press.

Mongelli, F. P., Reinhold, E., and Papadopoulos, G. (2016). *What's so special about specialisation in the euro area?* Technical report, European Central Bank.

Lane, P. (2011). "The Irish Crisis." in *The Euro Area and The Financial Crisis*. edited by Miroslav Beblavy, David Cobham, and L'udovit Odor (Cambridge University Press), pp. 59–80.

Lane, P. (2012). "The European Sovereign Debt Crisis." *Journal of Economic Perspectives*. vol.26, no.3, pp.49–68.

Mundell, R. A. (1961). *A theory of optimum currency areas*. *The American Economic Review*, Vol. 51, pp. 657–65.

Mundell, R. (1973) 'Uncommon Arguments for Common Currencies'. In Johnson, H. and Swoboda, A. (eds) *The Economics of Common Currencies* (London: Allen & Unwin).

Padoa-Schioppa, T. (2004) *The Euro and Its Central Bank: Getting United after the Union* (Cambridge, MA: MIT Press).

Rose, A. K. (2000). *One money, one market: the effect of common currencies on trade*. Economic policy.

Saka, O., Fuertes, A-M., Kalotychou, E. (2015). ECB policy and Eurozone fragility: Was De Grauwe right?, *Journal of International Money and Finance*, vol. 54, issue C, 168-185.

Sargent, T.J., Wallace, N., (1981), “Some unpleasant monetarist arithmetic”, *FRB of Minneapolis Quarterly Review*, 5, no.3, pp.1-17.

Senato della Repubblica (2018), Servizio Studi del Senato, Nota su atti dell’Unione europea, *Il cantiere di riforma della governance economica europea*, Nota n.5.

Shambaugh, J-C. (2012). The Euro’s Three Crises, *Brookings Papers on Economic Activity*, McDonough School of Business, Georgetown University and NBER.

Stiglitz, J. E. (2016). The euro: How a common currency threatens the future of Europe. WW Norton & Company.

Toniolo, G. (2014). *An Economic History of Liberal Italy (Routledge Revivals): 1850-1918*.

Vicquery, R. (2017). Optimum Currency Areas, Endogenous Effects of Monetary Integration, Italian and German Monetary Unification, *The Review of Economics and Statistics*.

Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. (2000) *Policy-Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

NEWSLETTER SETTEMBRE 2018 – GENNAIO 2019

**PRINCIPALI NOVITÀ DALLE ISTITUZIONI DELL'UE IN
MATERIA DI GOVERNANCE ECONOMICA E MONETARIA,
RIFORMA DELLE ISTITUZIONI E POLITICA ESTERA E DI
SICUREZZA COMUNE**

A CURA DI

GIAN LUCA FINZI

BIONDINO FRANCESCO MERCURI

FRANCESCO MONTANARO

CONSIGLIO EUROPEO

20 settembre – Il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, ha esposto le proprie osservazioni in seguito al vertice informale di Salisburgo del 19 e 20 settembre. In primo luogo, Tusk ha affermato che, sebbene persistano fra gli Stati membri delle innegabili differenze di opinione, dal vertice è emersa la comune volontà di operare al fine di intensificare il contrasto all'immigrazione clandestina, rafforzando la cooperazione con gli Stati nordafricani. In quest'ottica, l'Unione si propone di organizzare in Egitto un vertice con gli Stati membri dell'Unione Araba nel febbraio del 2019 e, sul piano interno, di proseguire nel progetto di creazione di una guardia di frontiera e costiera dell'Unione europea. Infine, con riferimento alla negoziazione della Brexit, Tusk ha dichiarato che: *“Il Consiglio europeo di ottobre sarà il momento della verità per i negoziati Brexit. A ottobre prevediamo di raggiungere il massimo dei progressi e dei risultati nei negoziati sulla Brexit. Successivamente decideremo se vi sono le condizioni per convocare un vertice straordinario a novembre al fine di finalizzare e formalizzare l'accordo”*.

18 ottobre – Nelle conclusioni pubblicate alla fine della seduta del 18 ottobre u.s., il Consiglio europeo ha invitato *“il Parlamento europeo e il Consiglio ad esaminare, in via prioritaria, le recenti proposte della Commissione riguardanti la direttiva sui rimpatri, l'Agenzia per l'asilo nonché la guardia di frontiera e costiera europea, garantendo l'impiego delle risorse nel modo più efficiente possibile ed elaborando norme comuni minime per la sorveglianza delle frontiere esterne, nel dovuto rispetto della responsabilità degli Stati membri”*.

13 dicembre – Il Consiglio europeo ribadisce la propria intenzione di procedere alla ratifica dell'accordo raggiunto con il Regno Unito per regolare le condizioni del recesso di quest'ultimo dall'Unione europea. Inoltre, il Consiglio ha affermato di essere disposto a negoziare un accordo che preservi il più possibile le relazioni commerciali ed economiche con lo Stato recedente. Infine, ha salutato con favore il raggiungimento dell'accordo c.d. *backstop* volto ad evitare la ricostituzione di una frontiera fisica fra Irlanda ed Irlanda del Nord.

14 dicembre – Il Consiglio europeo, nell'ambito del c.d. Vertice euro, ha approvato: (i) il mandato per il sostegno comune al Fondo di risoluzione unico (SRF), che illustra le modalità con cui tale sostegno sarà reso operativo e realizzato anticipatamente, a condizione che siano stati compiuti progressi sufficienti nella riduzione dei rischi, da

valutare nel 2020 e (ii) la lista di condizioni per la riforma del meccanismo europeo di stabilità (MES). Il Consiglio europeo ha, inoltre, incaricato l'Eurogruppo di lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno strumento di bilancio (facente parte del bilancio generale dell'Unione) per la convergenza e la competitività della zona euro e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II.

14 gennaio – Il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, e il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker hanno inviato una nota congiunta al primo ministro inglese, Theresa May per alcuni aspetti del complesso processo che condurrà al recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Il Presidente del Consiglio europeo ha affermato che il Consiglio garantisce la propria disponibilità a negoziare un accordo che disciplini la questione del confine fra Irlanda del Nord ed Irlanda prima della fine del 2020 che eviterebbe l'entrata in vigore dell'accordo di salvaguardia (c.d. *backstop agreement*). In ogni caso, ove siffatto accordo dovesse entrare in gioco, l'UE potrà in essere tutti gli sforzi necessari affinché tale soluzione sia soltanto temporanea.

CONSIGLIO UE ED EUROGRUPPO

4 settembre – Il Consiglio UE (Economia e finanza) ha adottato la sua posizione sul bilancio 2019 ai sensi dell'art. 314 TFEU, prevedendo in totale 164,1 miliardi di EUR in impegni e 148,2 miliardi di EUR in pagamenti, con un aumento rispettivamente del 2,09% e del 2,34% in confronto al 2018. In particolare, sono previste risorse supplementari per il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che beneficerà di 1,1 miliardi di EUR (+55,80%) per la gestione della migrazione, e finanziamenti aggiuntivi destinati alla rotta del Mediterraneo centrale e allo strumento per i rifugiati in Turchia.

13 settembre – Il Consiglio UE (Affari esteri) ha prorogato fino al 15 marzo 2019 le sanzioni nei confronti di individui e associazioni ritenuti responsabili di atti che minacciano l'indipendenza e l'integrità dell'Ucraina. Le misure in questione sono ascrivibili alla categoria delle sanzioni economiche individuali (c.d. *targeted sanctions*) e sono state adottate dall'Unione europea nei confronti di soggetti legati a vario titolo con la Russia, la quale, com'è noto, ha esercitato una notevole ingerenza negli affari interni dell'Ucraina e, in particolari, in quelli della regione del Donbass.

18 settembre – Il Consiglio UE (Affari esteri) ha nominato Susanna Terstal come rappresentante speciale in Medio Oriente, conferendole l'incarico di contribuire a creare

i presupposti per una soluzione definitiva del conflitto israelo-palestinese fondata sulla coesistenza di due Stati.

1 ottobre – L'Eurogruppo ha discusso del ruolo degli stabilizzatori automatici all'interno dell'eurozona e della riforma del meccanismo europeo di stabilità (MES) sulla base mandato del Vertice euro del giugno di quest'anno. Più specificamente, la discussione si è concentrata sul riesame dello strumentario del MES, in particolare l'efficacia degli strumenti precauzionali e i relativi criteri di ammissibilità e sul ruolo del MES nella gestione e prevenzione delle crisi.

2 ottobre – Il Consiglio (Economia e finanza) ha raggiunto un accordo politico su tre proposte in materia di IVA: (1) il regolamento sulle "pubblicazioni elettroniche", che consentirà agli Stati membri di applicare alle pubblicazioni elettroniche aliquote IVA non ordinarie e, potenzialmente, di allineare le norme IVA per le pubblicazioni su supporto fisico e digitale; (2) il "meccanismo generalizzato di inversione contabile", che consentirà agli Stati membri più gravemente colpiti dalla frode IVA di applicare temporaneamente un'inversione generalizzata dell'IVA a debito, fornendo una soluzione agli Stati membri che fanno fronte alla frode carosello endemica; (3) soluzioni rapide in materia di IVA, volte ad introdurre aggiustamenti alle norme IVA dell'UE per risolvere problemi specifici (*call-off stock*, numero di identificazione IVA, operazioni a catena, prova della cessione intra-UE) in attesa dell'introduzione di un nuovo sistema IVA.

19 novembre – Il Consiglio UE (Economia e finanza) e il Parlamento hanno concluso i negoziati sul bilancio 2019 senza giungere ad un accordo. L'entità delle risorse da destinare ai rifugiati presenti sul territorio turco costituisce uno dei maggiori punti di disaccordo fra le due istituzioni. L'iniziativa ritorna dunque alla Commissione, la quale dovrà presentare un nuovo progetto di bilancio.

19 novembre – Il Consiglio UE (Affari esteri) ha adottato la propria posizione rispetto alla proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per la difesa. La proposta è stata accolta con favore dal Consiglio, il quale ha sottolineato la volontà di voler investire in tecnologie all'avanguardia e di voler destinare parte delle risorse del fondo a favore di piccole e medie imprese.

19 novembre – Il Consiglio UE (Affari esteri) ha adottato un elenco aggiornato di progetti da avviare nel quadro della PESCO. 17 nuovi progetti si aggiungeranno ai 17 progetti iniziali concordati l'11 dicembre 2017 e adottati formalmente il 6 marzo 2018. I progetti

riguardano settori quali la formazione, lo sviluppo di capacità e la prontezza operativa terrestre, marittima e aerea nonché la ciberdifesa.

4 dicembre – Il Consiglio UE (Economia e Finanza) ha approvato l'accordo con il Parlamento su una serie di misure volte a completare l'Unione bancaria. Le misure adottate emendano il Regolamento 773/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e la Direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

17 dicembre – Il Consiglio (Affari esteri) ha conferito mandato alla missione EUBAM Libya di assistere le autorità libiche nel contrasto alle organizzazioni criminali coinvolte nel traffico di esseri umani nel mediterraneo.

21 dicembre – Il Consiglio (Affari esteri) prolunga fino al 31 marzo 2019 l'EUNAVFOR MED operazione SOPHIA, missione iniziata nel 2015 per la lotta al traffico di persone nel mediterraneo.

21 dicembre – Il Consiglio (Affari esteri) ha prorogato le sanzioni economiche riguardanti settori specifici dell'economia russa fino al 31 luglio 2019. La decisione è stata assunta in ragione dei mancati progressi nell'attuazione degli accordi di Minsk del 2015.

COMMISSIONE UE

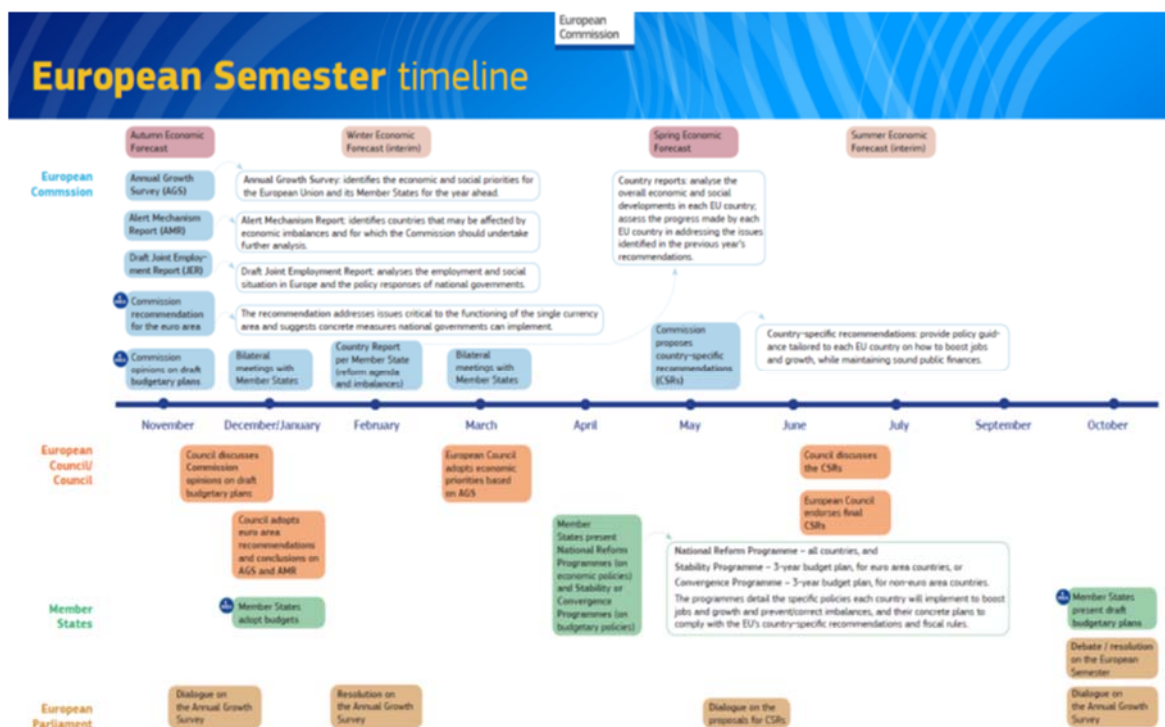
12 settembre – Il Presidente Juncker ha pronunciato il discorso sullo Stato dell'Unione dinanzi al Parlamento europeo, soffermandosi sulla necessità di intensificare i rapporti economici con l'Africa, al fine di promuovere una diffusa e sostenibile crescita economica nel continente africano, di estendere il meccanismo di voto a maggioranza qualificata rispetto ad alcune materie, di gestire in maniera più efficace gli ingenti flussi migratori provenienti dagli Stati limitrofi tramite la creazione di un corpo europeo di Guardia Costiera, di un'agenzia unica per l'asilo e di nuove regole UE in materia di rimpatrio.

24 settembre – La Commissione ha deciso di deferire la Polonia alla Corte di Giustizia UE per violazione dell'art. 19 TEU e dell'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE. Ad avviso della Commissione, la nuova legge che disciplina il funzionamento della Corte Suprema polacca minerebbe i principi di indipendenza ed irremovibilità dei giudici.

27 settembre – L’Unione europea e le Nazioni Unite hanno emesso un comunicato congiunto in cui riaffermano il proprio impegno ad attuare gli impegni inclusi nell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, fra cui figurano la promozione della parità di genere, il perseguimento di strategie di sviluppo economico sostenibile, il contrasto al cambiamento climatico, l’intensificazione della cooperazione nell’ambito di operazioni di prevenzione dei conflitti e di *peacebuilding* nonché nella gestione dei flussi migratori.

5 ottobre – L’Unione europea ha firmato con l’Albania un accordo per collaborare nella gestione dei flussi migratori.

18 ottobre – La Commissione europea ha chiesto al governo italiano di modificare e ripresentare il progetto di bilancio relativo all’anno 2019. Nella missiva inviata al ministro Tria, il commissario Moscovici e dal vice-presidente Dombrovskis rilevano l’incompatibilità fra le previsioni di spesa e di entrata effettuate dal governo italiano e il percorso di avvicinamento verso l’obiettivo di medio termine stabilito per l’Italia lo scorso luglio. A tal riguardo, è opportuno ricordare che il controllo dei progetti di bilancio degli Stati membri dell’Eurozona si svolge in base a quanto previsto dall’art. 7 del Regolamento 473/2013 e si inserisce nel quadro delle attività del c.d. Semestre europeo, ossia il meccanismo di controllo e supervisione della situazione economico-finanziaria e delle scelte di politica economica e fiscale degli Stati che hanno adottato l’euro e, in maniera meno intensa, di tutti gli Stati membri dell’Unione.



(Rappresentazione grafica del Semestre europeo, fonte: Commissione europea, 2017)

Va altresì ricordato che l'obiettivo di medio-termine è la soglia di deficit annuale consentita ai singoli Stati dell'Eurozona e frutto di un calcolo che espunge la c.d. componente ciclica (ossia gli effetti negativi o positivi legati ad una determinata fase del ciclo economico) e le misure *una tantum*. Questo parametro persegue il duplice obiettivo di garantire il rispetto della soglia del 3% del rapporto fra deficit e PIL e di assicurare una sostenibilità di lungo termine del debito pur assicurando un qualche margine di manovra agli Stati membri. Nel caso in cui uno Stato membro non abbia raggiunto l'obiettivo di medio termine, la Commissione e il Consiglio fissano dei percorsi di avvicinamento (*adjustment paths*) che prevedono una riduzione del debito pari allo 0,5% del PIL annuo per i paesi con stock di debito inferiore al 60% del PIL e con obiettivi superiori per paesi con debito superiore al 60%. Nella lettera inviata al ministro Tria, si sottolinea che la Commissione non ha ancora attivato la procedura di infrazione per debito eccessivo, benché l'Italia avesse e abbia un debito pubblico ben superiore alla soglia del 60% prevista dal combinato disposto dell'art. 126 e del Protocollo n. 12 del TFUE (v. *sub* 21 novembre), proprio in ragione del fatto che negli ultimi anni l'Italia non si era discostata dagli obiettivi stabiliti dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine.

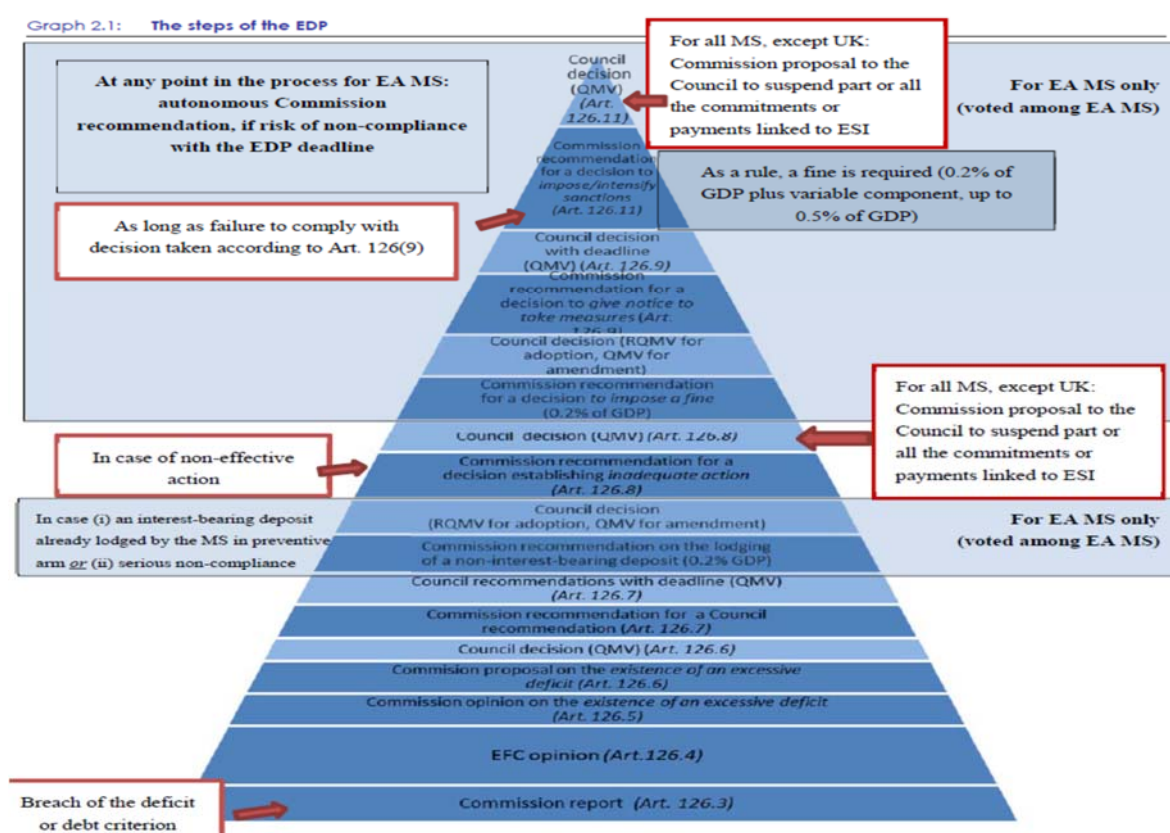
19 ottobre – L'Unione europea ha concluso un accordo di partenariato e cooperazione con Singapore. L'accordo pone le basi per un rafforzamento della cooperazione politica con Singapore in una serie di ambiti (ambiente, educazione, cultura, etc.). L'accordo si iscrive in una situazione di complessivo rafforzamento delle relazioni con il Paese asiatico, culminata nella conclusione dell'accordo di libero scambio con Singapore nel 2014.

13 novembre – La Commissione ha presentato una serie di iniziative da porre in essere in caso di mancato raggiungimento di un accordo con il Regno Unito sulle regole che reggeranno le relazioni fra UE e Regno Unito dal momento in cui il recesso ai sensi dell'art. 50 TUE produrrà i propri effetti. Le proposte riguardano, fra l'altro, la regolazione dei permessi di soggiorno turistici e il settore energetico.

15 novembre – Nell'ambito del Semestre europeo, la Commissione ha presentato il rapporto annuale sulla crescita per il 2019, il rapporto sull'occupazione nell'UE per il 2019, il rapporto sul meccanismo di allerta previsto dagli artt. 3 e 4 del Regolamento

1176/2011 e la raccomandazione per il Consiglio per l'adozione di una raccomandazione sull'Eurozona.

21 novembre – La Commissione, non avendo ritenuto sufficienti le modifiche apportate al nuovo progetto di bilancio, presentato dal governo italiano lo scorso 13 novembre, ha emesso un rapporto ai sensi dell'art. 126, comma 3, del TFUE. Come anticipato nella lettera del 18 ottobre (v. *sub* 18 ottobre), la Commissione ha avviato la procedura di infrazione per debito pubblico eccessivo (c.d. braccio correttivo), non aspettando preventivamente i rimedi previsti dall'art. 4 del Regolamento 1173/2011 (c.d. braccio preventivo), a mente del quale è possibile, previa deliberazione del Consiglio, obbligare lo Stato inadempiente a costituire un deposito infruttifero pari allo 0,2% del PIL dell'anno precedente. La procedura di debito/deficit eccessivo si articola nelle fasi stabilite nell'art. 126, comma 3, TFUE e può concludersi con l'infrazione di sanzioni pecuniarie calcolate ai sensi dell'art. 11 del Regolamento 1467/2011 (0,2% PIL dell'anno precedente più una parte variabile calcolata su un parametro che descrive l'entità della violazione).



(Rappresentazione grafica delle fasi della procedura di debito/deficit eccessivo, fonte: Commissione europea, 2017)

19 dicembre – Il Commissario Pierre Moscovici ha salutato con favore l'accordo raggiunto con il governo italiano sul bilancio 2019 e sottolineato come le regole europee in materia di finanza pubblica abbiano dato prova di flessibilità e ragionevolezza.

19 dicembre – La Commissione ha presentato una serie di misure da adottare in caso di mancato raggiungimento di un accordo con il Regno Unito sulle modalità di uscita di quest'ultimo dall'Unione europea. Tramite tali strumenti, la Commissione intende prevenire eventuali vuoti normativi nel campo dei servizi finanziari, della disciplina doganale e dei trasporti.

20 dicembre – La Commissione ha destinato € 305 milioni agli Stati membri dell'area mediterranea (Italia, Cipro, Grecia e Croazia) più esposti ai flussi migratori provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente.

14 gennaio – Il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, e il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker hanno inviato una nota congiunta al primo ministro inglese, Theresa May per alcuni aspetti del complesso processo che condurrà al recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Il Presidente della Commissione europea ha chiarito che l'Unione europea considera che l'accordo di salvaguardia (c.d. *backstop agreement*) non costituisca la soluzione ottimale per disciplinare i flussi di merci e servizi fra Irlanda e Irlanda del Nord. Pertanto, l'Unione è determinata ad evitare tale eventualità negoziando un accordo con il Regno Unito che possa dirimere in maniera stabile e più soddisfacente la questione concernente il confine irlandese. Inoltre, il Presidente Juncker ha precisato che l'accordo (c.d. *withdrawal agreement*) e l'annessa dichiarazione politica non sostituiscono il c.d. Accordo del Venerdì Santo del 10 aprile 1998 né estendono all'Irlanda del Nord l'allineamento normativo al diritto dell'Unione europea in Irlanda del Nord al di là di quanto strettamente necessario per evitare una frontiera fisica sull'isola d'Irlanda e salvaguardare il predetto accordo del 1998

15 gennaio – Il Presidente Juncker ha affermato che il voto della Camera dei Comuni inglese sulla proposta di accordo per il recesso del Regno Unito dall'Unione europea aumenta le probabilità che l'uscita del Regno Unito dall'Unione avvenga in maniera disordinata. L'accordo bocciato dal parlamento inglese resta, ad avviso del Presidente della Commissione, il miglior accordo possibile. Egli ha, inoltre, invitato il Regno Unito a chiarire al più presto le proprie intenzioni.

15 gennaio – Il Presidente Juncker in occasione del 20° anniversario dell'introduzione dell'euro ha dichiarato che la creazione di un'area monetaria all'interno dell'Unione europea è stata un successo inatteso e raggiunto grazie alla lungimiranza degli architetti dell'Unione monetaria europea, in particolare Pierre Werner e Jacques Delors. Tuttavia, egli ha altresì ammesso che, negli anni immediatamente successivi la crisi finanziaria ed economica, si è ritenuto in maniera avventata che la ricetta dell'austerità fosse idonea a risollevare gli Stati membri dell'Eurozona in difficoltà. Inoltre, Juncker ha anche affermato che, nella gestione della crisi greca, è mancato lo spirito di solidarietà richiesto dalla gravità della situazione.

PARLAMENTO UE

12 settembre – Il Parlamento, sulla base dell'art. 7 TEU, ha richiesto al Consiglio di agire nei confronti dell'Ungheria per ripetute violazioni dei valori fondanti dell'Unione e, in particolare, il rispetto dei diritti umani, del principio di uguaglianza e dei principi dello stato di diritto.

26 settembre – Il Parlamento ha votato una modifica del progetto di bilancio dell'UE presentato dalla Commissione, prevedendo maggiori risorse, fra l'altro, per il *Solidarity and Globalisation Adjustment funds*.

14 novembre – Il Parlamento ha espresso la propria posizione sul Quadro Finanziario Pluriennale proposto dalla Commissione per il periodo 2021-2027. La proposta della Commissione è stata considerata come una buona base di partenza, che dovrà tuttavia essere migliorata e completata aumentando l'entità dei fondi destinati al Piano Horizon, rafforzando il piano Juncker per gli investimenti strategici, aumentando le risorse per l'attuazione delle politiche di contrasto al cambiamento climatico.

14 novembre – Il Parlamento ha chiesto mercoledì un meccanismo per imporre sanzioni agli Stati membri dell'UE che violano le regole comuni in materia di esportazione di armi. Infatti, ad avviso del Parlamento, gli Stati membri hanno omesso sistematicamente di applicare le regole concordate congiuntamente che stabiliscono chi può ottenere la licenza di esportazione delle armi. Il Parlamento chiede pertanto un meccanismo per imporre sanzioni agli Stati membri dell'UE che violano tali regole.

5 dicembre – Il trilogio fra Parlamento, Consiglio e Commissione sul bilancio dell'Unione del 2019 si conclude con un accordo provvisorio che prevede che circa metà dei fondi

saranno destinati alla promozione della competitività, crescita e occupazione. Inoltre, significative risorse saranno destinate alla vigilanza delle frontiere dell'Unione.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UE

2 ottobre – (Causa C-73/17) La Corte ha rigettato il ricorso della Francia volto ad annullare vari atti del Parlamento europeo relativi all'adozione del bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2017. In particolare, la Francia affermava che la votazione del Parlamento su tale progetto e l'atto del presidente del Parlamento che constata l'adozione del bilancio annuale per il 2017 avrebbero dovuto intervenire nel corso di una tornata plenaria ordinaria del Parlamento a Strasburgo, e non durante la tornata plenaria aggiuntiva che si è tenuta a Bruxelles nei giorni 30 novembre e 1° dicembre 2016. La Corte ha respinto gli argomenti del ricorrente affermando che il Parlamento ha esercitato i poteri di bilancio che gli sono conferiti nel rispetto dei Trattati e degli atti adottati a norma di questi ultimi.

11 dicembre – (Causa C-493/17) Nell'ambito del rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte federale costituzionale tedesca, la Corte di Giustizia ha stabilito che il programma *Public sector asset purchase programme* (PSPP) della BCE sull'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari non viola il diritto dell'Unione. In particolare, la Corte ha affermato che il programma PSPP non travalica il mandato della BCE, essendo riconducibile al settore della politica monetaria per la quale l'Unione dispone di una competenza esclusiva, e non viola il divieto di finanziamento monetario, il quale vieta al SEBC di concedere qualsiasi forma di credito ad uno Stato membro, in quanto l'attuazione di tale programma non equivale all'acquisto di titoli sui mercati primari e non produce l'effetto di sottrarre gli Stati membri all'incitamento a condurre una sana politica di bilancio.