

L'Europa e la crisi. Gli interventi della Banca centrale europea e la creazione del Meccanismo europeo di stabilità *

di Francesca Nugnes **
(10 settembre 2012)

1) Introduzione

Nell'affrontare la crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008 gli Stati europei sono ricorsi ad accordi intergovernativi, il cui contenuto andrà comunitarizzato con i tempi e le eventuali insidie giuridiche che molto complicano il quadro istituzionale europeo.

Oltre al Trattato sulla stabilità coordinamento e *governance* dell'Unione economica e monetaria è stato stipulato il Trattato che istituisce un Meccanismo di stabilità¹. Il funzionamento del Meccanismo di stabilità sarà complementare non solo rispetto alle disposizioni nel precedente Trattato internazionale, c.d. fiscal compact, ma anche rispetto al ruolo della Banca centrale europea (Bce) nella gestione della crisi dei debiti sovrani. In tale ottica si pone anche la decisione della Bce del 6 settembre 2012.

Evitando di anticipare quanto si avrà modo di osservare più avanti, si rilevano implicazioni non solo in riferimento alla normazione e al rapporto tra le fonti, ma anche sotto il profilo dell'organizzazione dell'ordinamento europeo. In particolare, si evidenzia un rafforzamento della Bce e una accresciuta dipendenza degli Stati dalla sua "politica" di intervento. Allo stesso tempo appare diminuita la fiducia nella capacità dell'ordinamento di offrire soluzioni alla crisi: di qui il ricorso ad accordi e istituzioni internazionali quali il Mes. Questo pone l'interrogativo circa la tenuta di un ordinamento a "geometria variabile" sempre più complesso². Senza pretese di esaustività, in questa sede ci si soffermerà sulle principali caratteristiche del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) per cercare di coglierne le coerenze rispetto al quadro istituzionale europeo, la funzionalità rispetto al superamento della crisi e la sua incidenza sul percorso verso una maggiore integrazione politica europea.

* Articolo sottoposto a *referee*.

¹In particolare, sul versante della politica fiscale è stato intrapreso un serrato percorso verso un maggior coordinamento e rigore dei bilanci pubblici nazionali conclusosi il 2 marzo 2012 con l'approvazione, da parte di venticinque Stati dell'Unione, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria che al Titolo III (artt.3-8) reca le disposizioni relative al c.d. Fiscal compact; per una disamina del Trattato si veda R.Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Gior.dir. amm* n.5/2012 p.469 e ss; D.Morgante, *Note in tema di "Fiscal compact"* in *Federalismi.it*, n.7/2012; R.Di Maria e G.Gennaro, *La piattaforma normativa della Governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva*, in www.Forumcostituzionale.it, maggio/2012; F.Nugnes, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, ibidem, marzo/2012

² Per una disamina delle implicazioni derivanti dagli ultimi accordi intergovernativi sotto il triplice profilo della plurisoggettività, dell'organizzazione e della formazione dell'ordinamento si veda G.della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità Internazionale*, n.1/2012 p.3-12, per una disamina delle implicazioni derivanti dagli ultimi accordi intergovernativi sotto il triplice profilo della plurisoggettività, dell'organizzazione e della formazione dell'ordinamento

Contemporaneamente la riflessione si soffermerà sul ruolo che la Bce ha avuto in particolare nell'ultimo biennio per individuare l'esistenza o meno di elementi evolutivi e il loro impatto sull'ordinamento europeo.

2) Gli interventi della Banca centrale europea

La stabilità dell'Unione economica europea è stata imperniata sulla stabilità dei prezzi, fondata sull'equilibrio di tre componenti: la base monetaria; la spesa pubblica; il rapporto di cambio con le altre monete. Ne consegue che l'incremento della spesa pubblica derivante da un incremento del debito, accentuato dall'innalzamento dei tassi di interesse sui titoli di Stato, comporta uno squilibrio da correggere attraverso interventi sulla base monetaria o attraverso correttivi sui cambi.

In una prima fase, la Bce condizionata dalle forti resistenze di alcuni Stati, segnatamente della Germania, rispetto ad un significativo intervento sulla base monetaria, è stata indotta ad operare un riequilibrio delle tre componenti della stabilità chiedendo agli Stati una forte riduzione della spesa pubblica³.

Tale riduzione, unitamente ad un aumento della pressione fiscale, ha agevolato uno stato di recessione acuita sul piano finanziario dall'innalzamento dei rendimenti richiesti per la sottoscrizione dei titoli di Stato. Si sono resi pertanto improcrastinabili, in una seconda fase, interventi molteplici della Bce.

Si è trattato di interventi di tipo non convenzionale, tutti funzionali al mantenimento della stabilità dei prezzi (art.127 Tfeue e art. 18 Statuto Sebce) che si sono concretizzati, da un lato, nel rifinanziamento del sistema bancario, dall'altro, nell'acquisto di titoli pubblici.

Relativamente al sistema bancario, un primo tipo di intervento è consistito nell'acquisto di covered bond bancari; un secondo tipo intervento è consistito nell'ampliamento dei collaterali, vale a dire degli assets che le banche danno in garanzia per finanziarsi presso l'eurosistema e che ora comprendono anche i prestiti concessi alle piccole e medie imprese; un terzo tipo di intervento è consistito nel rifinanziamento del sistema bancario con prestiti a lungo termine (long term refinancing- Ltro).

Un'ulteriore misura per l'immissione di liquidità si è concretizzata nei rifinanziamenti ordinari di durata settimanale come il Main refinancing operation (Mro)⁴.

Si è trattato di interventi che hanno parzialmente alleviato i problemi di liquidità del sistema bancario ma che non contrastano del tutto gli effetti negativi provenienti dall'alto livello dello spread che distanzia il rendimento dei titoli di alcuni Stati, compreso il nostro, da quello dei titoli tedeschi.

Proprio al fine di contenere l'innalzamento dello spread sui titoli di alcuni Stati, la Bce è intervenuta realizzando operazioni di acquisto di titoli del debito pubblico avviate con il *Securities Markets programme* (SMP)⁵.

³ In tal senso si veda la lettera del 5 agosto 2011 inviata dall'allora presidente della Bce, Jean Claude Trichet, e dal suo successore, Mario Draghi, al governo italiano, pubblicata dal Corriere della sera del 29 settembre 2011; per una disamina del ruolo della Bce nella governance europea si veda L.Chieffi, *Banca centrale europea e sviluppi della governance europea*, in *Riv.It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2005 p.1085 e ss; C.Zilioli e M.Seylmar, *La Banca centrale europea*, Milano Giuffrè 2007

⁴ La Bce è ricorsa al Ltro nel dicembre 2011 e nel febbraio del 2012 erogando liquidità per un totale di mille miliardi di euro cfr:http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.it.html

Il programma è stato istituito su decisione del Consiglio direttivo del 9 maggio 2010 in conseguenza delle gravi tensioni esistenti su alcuni segmenti del mercato, tali da pregiudicare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e, di conseguenza, la stabilità dei prezzi.

In particolare, l'avvio del SMP si è reso necessario in conseguenza dall'impatto negativo che la scarsa fiducia nella solvibilità di alcuni Stati ha avuto sull'efficacia della politica monetaria.

A riguardo è stato dimostrato come in tutti i casi in cui i mercati agiscono in stati di forte incertezza e in un orizzonte temporale ristretto sia auspicabile l'intervento di un'autorità di politica monetaria, la Bce appunto, che operando in un lasso di tempo più ampio possa impedire l'avvitamento del mercato e ripristinare l'efficacia degli strumenti di politica monetaria⁶.

Nell'attuale crisi finanziaria, i titoli pubblici hanno avuto un ruolo determinante poiché le distorsioni del relativo mercato si sono ripercosse sul meccanismo di trasmissione della politica monetaria attraverso tre principali direttrici.

In primo luogo, i tassi di interesse del debito pubblico, hanno influenzato i tassi di interesse che le banche pagano sulle loro passività, il che ha indotto queste ultime a trasferire i maggiori oneri sui finanziamenti di famiglie e imprese; in secondo luogo, si è ridotta la possibilità per le banche di utilizzare i titoli pubblici come collaterale per accedere ai finanziamenti sul mercato o presso la banca centrale, il che ha inciso sulla liquidità del sistema; in terzo luogo, va considerato che la variazione dei corsi dei titoli pubblici ha inciso sui conti degli intermediari finanziari e sulla loro capacità di concedere credito all'economia reale.

Quest'ultimo punto merita una precisazione relativa al caso italiano. Le banche italiane detengono circa il 10 per cento del debito pubblico, circostanza che espone il loro patrimonio ad una riduzione di valore nei casi in cui il corso dei titoli pubblici sia negativo; allo stesso tempo le regole di Basilea II e Basilea III hanno imposto un rafforzamento del capitale di garanzia (Basilea III, ha innalzato il criterio di adeguatezza del patrimonio al 9 per cento entro il 2013). Il concorso di questi due elementi ha determinato una restrizione del credito all'economia reale poiché, per rispettare i parametri di Basilea III e per sopperire ad pregresse situazioni di sofferenza, le banche hanno limitato la concessione di finanziamenti all'economia reale preferendo investire in operazioni più remunerative e, ancora, in titoli pubblici⁷.

⁵ La Bce ha avviato la prima tranche del Securities market programme nel maggio 2010 per l'acquisto di titoli di Grecia, Irlanda e Portogallo; nell'agosto 2011 tale programma ha interessato anche Italia e Spagna; si veda la Decisione della BCE che istituisce un programma per il mercato dei titoli finanziari, 14 maggio, 2010, BCE/2010/5 (pubblicata in *GUUE* L 124 del 20 maggio 2010, p. 8). Sulla base del programma, le Banche nazionali dell'area dell'euro, secondo le quote percentuali rispettivamente detenute nello schema per la sottoscrizione del capitale della BCE e la BCE, in diretto contatto con le controparti, possono operare interventi nei mercati dei titoli di debito privati e pubblici dell'area dell'euro. Per una ricostruzione degli interventi realizzati finora si veda anche: Decisione della banca centrale europea del 31 marzo 2011 Concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo irlandese (*Bce/2011/4*), in *GUUE* L 44/33 del 8 aprile 2011, (2011/227/UE); Decisione della Banca centrale europea del 7 luglio 2011 Concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo portoghese (*Bce/2011/10*) in *GUUE*, L82/31 del 12 luglio 2011; Decisione della Banca centrale europea del 27 febbraio 2012 che abroga la Decisione *Bce/2010/3* concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo greco (*Bce/2012/2*) in *GUUE* L 59/36 del 1 marzo 2012

⁶ Si veda il classico studio di M. Friedman e A. J. Schwartz, *A Monetary History of United States, 1867-1960*, Princeton University Press, 1963, che dimostra come, durante la Grande Depressione, il fallimento degli istituti bancari era determinato da una situazione di incertezza, di panico sproporzionato tale da comportare problemi di liquidità anche nei casi di solvibilità delle banche. In tali situazioni l'intervento dell'autorità monetaria finalizzato ad iniettare liquidità nel sistema ha verosimilmente l'effetto di evitare l'innescarsi di una grave recessione.

Il che conferma il ruolo cruciale che il mercato dei titoli pubblici ricopre rispetto alla stabilità del sistema, in riferimento al quale gli interventi della Bce sono stati oggetto di critiche incentrate sul grado di interferenza che tali operazioni della Bce possono avere sul finanziamento dei bilanci pubblici e dunque sulla politica fiscale di competenza dei singoli Stati. In particolare è stata lamentata una indiretta violazione del divieto della no bail out clause di cui all'art.125 del Tfue⁸

3) Acquisto di titoli pubblici e no bail out provision clause

La principale obiezione mossa all'acquisto dei titoli pubblici da parte della Bce riguarda il rischio che si inneschi da parte dello Stato "salvato" un azzardo morale tale da indurre lo stesso ad approfittare del sostegno finanziario evitando di adottare tutte le necessarie politiche di risanamento del proprio bilancio.

La realtà ha prontamente dipanato tali preoccupazioni: da un lato, la condizionalità accessoria ad un sostegno finanziario costante è di impatto equivalente alle manovre di bilancio necessarie per riacquisire capacità di finanziamento sui mercati; dall'altro la stessa Bce ha di recente dato un'ulteriore prova del proprio ruolo di garante dell'Eurosistema quando il governo greco ha deciso, coinvolgendo il settore privato, di lanciare un'offerta di scambio del debito rivolta ai detentori di titoli del debito greco.

Secondo la Bce si è trattato di una decisione che avrebbe inciso negativamente sull'adeguatezza degli strumenti di debito come garanzia per operazioni dell'Eurosistema, ragion per cui ha abrogato una sua precedente decisione con cui, al contrario, aveva ritenuto i titoli ellenici adeguati alle operazioni all'interno dell'Eurosistema, analogamente a quanto rilevato per Irlanda e Portogallo⁹.

Sotto il profilo giuridico la questione può essere inquadrato considerando il ruolo della Bce delineato dalle disposizioni contenute nel Capo I del Titolo VIII della Parte terza del Tfue.¹⁰

⁷ Sul punto si veda lo studio di P. Angelini e A. Gerali, *Le reazioni delle Banche a Basilea III*, working paper n.876/2012, reperibile all'indirizzo

:[http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temi/td12/td876_12\(td876/en_tema876.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temi/td12/td876_12(td876/en_tema876.pdf) specie in riferimento alla terza ipotesi di reazione delle banche considerata ai fini dell'analisi.

⁸ In tale ottica, ad esempio le posizioni dei ricorrenti nella sentenza della Corte costituzionale tedesca del 7 settembre 2011 con cui sono state rigettate le censure di incostituzionalità relative alle due leggi del Bundestag che autorizzavano gli aiuti alla Grecia e l'istituzione della *European financial stability facility (Efsf)*. I ricorrenti lamentavano la violazione della clausola del no *Bail out provision* di cui all'art.125 ed anche dell'art.122 che consente aiuti agli Stati ma solo in situazioni fuori controllo e non come quella Greca prodotta dalla politica economica dello Stato; per un commento si veda R. Bifulco, *Il custode della democrazia parlamentare. Nota a prima lettura alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 7 settembre 2011 sui meccanismi europei di stabilità finanziaria*, in www.astridonline.it; M. Bonini, "Dai signori dei Trattati" al "dominus del bilancio": principio democratico, meccanismo europeo di stabilità e forma di governo parlamentare nella recente giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.4/2011; G. Tosato, *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, in www.affarinternazionali.it; M. Lo Bue, *Il "guinzaglio di Karlsruhe" e la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul piano aiuti alla Grecia*, in *Nuove autonomie*, 2011; in tema oltre alle precedenti sentenze del 30 giugno 2009 e del 6 luglio 2010 anche le successive sentenze del 28 febbraio 2012 e del 19 giugno 2012

⁹ Decisione della Banca centrale europea del 27 febbraio 2012, cit. alla nota 2, che abroga la Decisione Bce/2010/3 concernente misure temporanee relative all'idoneità di strumenti di debito negoziabili emessi o garantiti dal governo greco (Bce/2012/2) in GUUE L 59/36 del 1 marzo 2012

¹⁰ Il Capo I si apre, all'art.120, con il richiamo agli obiettivi dell'Unione già fissati nell'art.3 del TUE e con disposizioni relative al coordinamento delle politiche economiche nazionali affidate agli indirizzi di massima raccomandati dal Consiglio (art.121 TUE) che, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica (art.122 TUE); su questi

In particolare, la Bce nel perseguire il prioritario obiettivo di garantire il valore della moneta, (art.127Tfue), non può avvalersi dell'acquisto diretto di titoli di debito poiché si realizzerebbe un effetto equivalente ad una agevolazione creditizia o ad una concessione di scoperto (art.123 Tfue)¹¹.

Tali disposizioni trovano esplicitazione nell'art.18 dello Statuto *del Sebc che riconosce alla "Bce, oltre che alle banche centrali nazionali, la facoltà di operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo (a pronti e a termine), ovvero con operazioni di pronti contro termine, prestando o ricevendo in prestito crediti e strumenti negoziabili, in valute sia comunitarie che di altri paesi, nonché metalli preziosi; effettuare operazioni di credito con istituti creditizi ed altri operatori di mercato, erogando i prestiti sulla base di adeguate garanzie"*.

A corollario di tali disposizioni si pone il "divieto" di *bail out provision* di cui all'art.125 Tfue, finalizzato, stante l'impossibilità di ricorrere a svalutazioni del cambio, all'implementazione di politiche fiscali responsabili, da adottare nella consapevolezza che manovre di bilancio poco coerenti con finanze pubbliche sane indurrebbero gli Stati, nel lungo periodo, a pagare un prezzo molto alto per finanziarsi sui mercati. In tale ottica anche l'art.126Tfue, relativo al divieto di disavanzi eccessivi appare complementare al divieto di salvare uno Stato con bilanci in deficit.

Entrambe le disposizione esplicitano un assunto coerente con la sovranità di bilancio di competenza singoli Stati: i debiti contratti da uno Stato rimangono dello Stato contraente e non sono posti a carico dell'Unione o di altri Stati. La ratio, dunque, risiede nella garanzia di stabilità del sistema.

Tuttavia, a bilanciare la rigidità del sistema si pone l'art.122 Tfue che prevede la possibilità di concedere finanziamenti ad uno Stato membro quando "sia seriamente minacciato da gravi difficoltà" oppure in caso "di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo", "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri". L'applicazione dell'art.122 Tfue presuppone una valutazione dei singoli casi oggetto di intervento, tale da giustificare il sostegno finanziario ad uno Stato che versa in difficoltà gravi non imputabili al suo governo della finanza pubblica.

A riguardo vanno considerati almeno due punti: in primo luogo nell'eccezionale crisi in atto non è sempre decifrabile la quota di responsabilità da attribuire alle politiche condotte dai singoli Stati poiché la situazione debitoria è determinata anche dagli andamenti del mercato; in secondo luogo, la valutazione del singolo caso non può essere distinta dal contesto di integrazione economica nel quale si è sviluppata e sul quale ricadranno comunque gli effetti, richiede pertanto una visione d'insieme, coerentemente con la *ratio* di stabilità dello stesso art.125 Tfue.

Dunque, se il divieto di *bail out* è strumentale all'obiettivo della stabilità dell'Unione economica ne consegue che l'interpretazione dell'art.125Tfue non può che focalizzarsi sul perseguimento della stabilità prima che sul rispetto del divieto. In tal senso il sostegno finanziario concesso agli Stati maggiormente coinvolti dalla crisi, non configura una violazione del divieto di bail out; non rileva in tal senso neanche una situazione di bilancio

aspetti si veda, A.Viterbo, R.Cisotta, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.* n.4/2010,p.961 e ss; Per un'analisi in senso critico dell'efficacia del no bail out provision si veda J.-V.LOUIS, *The No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, vol.47, n.4/2010, pp. 971 e ss, specie p.981-983; R.Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, p. 252

¹¹ Dello stesso tenore il successivo art.124 che, nell'ottica di conformare le operazioni finanziarie pubbliche al rispetto dei principi propri dell'economia di mercato, vieta l'accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie non basata su considerazioni prudenziali.

in deficit poiché lo shock asimmetrico che attanaglia l'Europa, rappresenta perfettamente una situazione "fuori controllo" di cui all'art.122 Tfeue¹².

Come è noto, non è stata questa l'interpretazione prevalsa nell'ambito del Consiglio Ecofin del dicembre 2010 in cui è stata preferita un'interpretazione restrittiva dell'art.122 Tfeue, tale da escluderne un'applicazione analoga a quella utilizzata nel sostegno alla Grecia e determinare così la costituzione di nuovi strumenti.

4) I Fondi salva Stati

Inizialmente, mediante un accordo intergovernativo è stato istituito con Regolamento n.407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 l'*European Financial stability mechanism (Efsm)*, basato giuridicamente sull'art.122, 2 par.Tfeue. Il Regolamento riprendendo la disposizione del Trattato detta "le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione ad uno Stato membro che subisca o rischi di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo(art.1 reg.n.407/2010 e art.122,par.2,Tfeue).

La concessione di assistenza finanziaria, deliberata a maggioranza qualificata dal Consiglio su proposta della Commissione, veniva subordinata al rispetto di un "programma di aggiustamento" da parte dello Stato richiedente.

Quasi contemporaneamente gli Stati hanno dato la loro disponibilità per 440 miliardi di euro da erogare attraverso una società veicolo, l'*European financial stability facility (Efsf)*, e mediante l'emissione di obbligazioni garantite dagli Stati in ragione della loro quota presso la Banca centrale europea¹³.

L'Efsf ha una durata limitata al triennio per essere sostituito, unitamente all'Efsm, da un nuovo strumento, il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) a partire dal gennaio 2013. Tale termine è stato prima anticipato al luglio 2012 e poi posticipato ad ottobre 2012 compatibilmente con la ratifica da parte degli Stati membri che rappresentino il 90 per cento del capitale e, soprattutto, con la decisione della Corte costituzionale tedesca attesa per il 12 settembre¹⁴.

¹² La definizione dell'art.122 Tfeue come "counterweight" della no bail out clause è di J.-V.LOUIS, cit. p.983; in una diversa prospettiva M.Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, vol.48, n.6/2011 p.1778 e ss, specie p.1786 osserva che si viene così a configurare un'evoluzione da un sistema basato sul "no bail out" ad uno basato sul mutuo soccorso, evoluzione che non potrà consolidarsi attraverso una mera reinterpretazione del Trattato o attraverso una sua tacita modifica

¹³ A riguardo si veda G.Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. Dir. Amm. n.5/2012* p.461 e ss.; G.Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *QC n.1/2012* p.9-50, specie p.26-28

¹⁴ Per un commento alla precedente nota sentenza BundesVerfassungsgericht, 2 BvE 2/08 vom 30 juni 2009, Absatz-Nr.(1-421) si veda S.Cassese, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Gior.dir.amm. n.9/2009*, p.1003 e ss, che presagisce un rafforzamento delle diffidenze e delle ostilità rispetto al progresso di integrazione europeo derivante dalla decisione della Corte; in linea il commento alla stessa sentenza di di M.P.Chiti, *Am deutschen Volke, Ibidem*, p.1008, specie p.1012, che evidenzia i caratteri anacronistici della sentenza rilevando come "la lettura che la sentenza fa dell'integrazione europea prescinde del tutto dagli svolgimenti amministrativi delle norme; quando invece è risultato da tempo acquisito che il massimo dell'integrazione sta proprio nel versante amministrativo"; in una prospettiva meno pessimistica per il processo di integrazione L.Tosato, *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?* in <http://www.affarinternazionali.it>, che osserva come la sentenza si limiti "a richiedere la preventiva approvazione del Parlamento"; Id., *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"* in www.Astrid-online.it

La necessità di sostituire i precedenti Fondi salva-Stati con il Mes è nata dalla constatazione della relativa inefficacia dei primi nel fronteggiare la speculazione sui debiti sovrani, fortemente inasprita dall'abbassamento del rating attribuito ad alcuni degli Stati membri. Tale circostanza ha avuto un impatto negativo sulla c.d. potenza di fuoco dell'Efsf, in particolare, il cui finanziamento avviene mediante bond garantiti dagli Stati, ragion per cui un abbassamento dei relativi rating si riflette negativamente sulla capacità dell'Efsf di far fronte agli attacchi speculativi.

Di qui la creazione di uno strumento permanente, finanziato dalle quote sottoscritte dalle parti contraenti, in grado di rispondere agli squilibri di sistema sulla base di regole e condizioni tali da evitare rischi di azzardo morale da parte dei Stati.

Così, il Consiglio europeo del 25 marzo 2011 ha adottato la decisione che istituisce il Mes da inserire nell'architettura istituzionale dell'ordinamento europeo attraverso una modifica dell'art.136 del Tfeue, avviata secondo la procedura semplificata di cui all'art.48,6 par.2 Tfeue, prevista per la parte terza del Tfeue, relativa alle politiche e alle azioni interne dell'Unione.¹⁵

L'organizzazione del Mes è basata su tre organi. Il Consiglio dei governatori (Boards of Governors), costituito dai ministri delle finanze degli Stati dell'eurozona, è l'organo deliberante e potrà essere presieduto da un membro eletto in seno al Consiglio, oppure dallo stesso presidente dell'Eurogruppo (art.5. par.2 Trattato Mes).

Le funzioni meramente esecutive saranno affidate al Consiglio di amministrazione (Boards of Directors) che eseguirà i compiti delegati dal Consiglio dei governatori e sarà composto da rappresentanti nominati da ciascuno stato membro.(art.6 Trattato Mes). Il terzo organo del Mes, il Direttore operativo (Managing Director), rappresenterà l'ente e si occuperà della gestione ordinaria(art.7 Trattato Mes)

Il Mes avrà un capitale sottoscritto di 700 miliardi e potrà utilizzare risorse per 500 miliardi di euro per intervenire con diverse modalità: fornendo assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie(art.15 Trattato Mes); acquistando titoli sul mercato primario(art.17Trattato Mes) e sul mercato secondario (art.18 Trattato Mes); concedendo prestiti a favore di singoli Stati membri che ne facciano richiesta, subordinatamente ad una "rigorosa condizionalità"(art.15 e par. aggiunto all'art.136 del Tfeue).

Relativamente alla procedura per la concessione del "sostegno di stabilità", si prevede che la richiesta dello Stato membro venga assegnata dal Presidente del Consiglio dei governatori alla Commissione, la quale di concerto con la Bce, dovrà svolgere una triplice valutazione.

In primo luogo, sarà valutata la sussistenza di un rischio per la stabilità finanziaria dell'Unione; in secondo luogo andrà valutata la sostenibilità del debito pubblico dello Stato richiedente, possibilmente insieme al Fondo monetario internazionale (Fmi); in terzo luogo andranno valutate le esigenze finanziarie effettive o potenziali dello Stato membro(art.13, par.1 Trattato Mes,)

Una volta deliberata la concessione di aiuti, il Presidente del Consiglio dei governatori affida alla Commissione il compito di negoziare con lo Stato interessato, di concerto con la

¹⁵ Decisione 2011/199/UE in GU L 91 del 6.4.2011, pag. 1; il testo del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità è reperibile all'indirizzo <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/o5-tMes2.en12.pdf>; sulle ragioni politiche che hanno condotto alla scelta di seguire la procedura di revisione semplificata e sulle conseguenze giuridiche che ne derivano si veda L.Gianniti, *Il meccanismo di stabilità e la revisione semplificata del Trattato di Lisbona: un'ipoteca tedesca sul processo di integrazione?*, in Documenti IAI 11 febbraio 2011, reperibile all'indirizzo www.iai.it; sono stati peraltro avanzati dubbi circa l'applicabilità della procedura di revisione semplificata per disposizioni che producono profondi cambiamenti nell'architettura europea da Häde, *Rechtsfragen der Eu- Rettungsschirme*, in C. Callies e M.Ruffert, *EUv/AEUV-Kommentar*, 4 ed., 2011; tuttavia M.Ruffert, cit.p.1789 osserva che non trattandosi di un aumento delle competenze europee le perplessità sul punto non sono di preminente rilevanza rispetto alla circostanza che il Mes sia un istituzione intergovernativa, fuori dal quadro istituzionale proprio dell'Unione.

Bce e insieme al Fmi, un protocollo d'intesa che dettagli le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria.

Il protocollo d'intesa è firmato dalla Commissione in nome e per conto dell'Mes, previa verifica del rispetto delle condizioni imposte per l'aggiustamento macroeconomico e previa approvazione del Consiglio dei governatori.

Il Consiglio elaborerà un sistema di avviso per "garantire il tempestivo rimborso degli eventuali importi dovuti dal membro del Mes nell'ambito del sostegno alla stabilità, mentre la Commissione manterrà il "compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria" e presenterà una relazione al Consiglio e al Consiglio di amministrazione"(art.13, Trattato Mes).

Le decisioni del Consiglio dei governatori del Mes relative alla concessione di assistenza finanziaria sono adottate di comune accordo, con voto unanime dei partecipanti alla votazione (art.4, par.3 Trattato Mes); tuttavia è ammessa una deroga alla regola dell'unanimità nei casi in cui la Commissione e la BCE ritengano di dover adottare una decisione urgente per la concessione di un'assistenza finanziaria necessaria per salvaguardare la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro.

In tali casi la procedura d'urgenza richiede che la deliberazione avvenga con una maggioranza dell'85 per cento dei voti espressi (art.4 par.4) nell'ambito di una votazione in cui siano presenti i due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi dei diritti di voto (art.4.par.2, Trattato Mes).

Sul punto va considerato che, analogamente al Fmi, il Mes attribuisce a ciascun contraente diritti di voto proporzionali alla quota versata al capitale del fondo e che l'astensione non è ostativa della decisione di comune accordo (art.4 par.3 Trattato Mes), disposizione che si può estendere per analogia anche per il calcolo delle maggioranze semplici o qualificate.

Ne consegue un possibile scenario in cui 12 Stati su 18, che rappresentino i voti corrispondenti a quote pari ai 2/3 dei diritti di voto, potrebbero deliberare nell'ambito di una procedura di urgenza anche se ad esprimere il proprio voto sarà soltanto una minoranza dei 12 presenti.

Peraltro, considerato che il peso dei voti è sganciato dalla quota di popolazione europea corrispondente a ciascuno Stato, non sarebbe da escludere che una eventuale "minoranza di blocco" coincida con Stati con quote ovviamente maggiori ma con una popolazione minore di quella degli Stati richiedenti.

5) Le principali caratteristiche del Mes

Il Trattato istitutivo del Mes lo definisce un istituzione finanziaria internazionale, coerentemente con la sua estraneità al quadro istituzionale europeo e alla modalità intergovernativa adottata per la sua creazione. Tuttavia alcuni elementi ne danno una connotazione europea: in primo luogo la sua collocazione all'interno di una ridefinizione della governance economica europea in cui il ruolo dell'Mes è complementare alla sottoscrizione del Fiscal compact, da un lato, e agli interventi della Bce dall'altro; in secondo luogo la sottoscrizione e partecipazione degli Stati membri dell'Unione; in terzo luogo, la sua ragion d'essere, vale a dire la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri(art.3 Trattato Mes); soprattutto il suo inserimento nell'architettura europea mediante modifica dell'art.136Tfue¹⁶.

¹⁶ A riguardo M.Ruffert, *The European debt crisis and the European Union law*, in *Common Market Law Review* n. 48/2011, p.1777-1806, specie p.1789, ritiene che la creazione attraverso un trattato internazionale di una nuova istituzione che opera fuori dal quadro normative europeo sia di "questionable legality and constitutionality in the context of Eu law"

Si tratta comunque di mere connotazioni che non fugano le perplessità circa la coerenza con il quadro istituzionale europeo e con i principi di trasparenza e democraticità delle sue decisioni¹⁷.

L'osservazione è riferita in particolare al ruolo del Consiglio dei governatori che gode di un'autonomia decisionale talmente ampia rispetto agli obiettivi, da configurare i suoi atti di concessione del sostegno finanziario come atti politici.

In tal senso depone l'assenza del requisito della motivazione dell'atto anche quando sia adottato in difformità dai pareri tecnici elaborati dalla Commissione, come pure l'assenza di un'esplicita individuazione, a livello normativo, dell'interesse da tutelare.

La natura politica delle decisioni intraprese dal Consiglio non è opportunamente corredata da misure di trasparenza relative alle negoziazioni che avverranno al suo interno, o dalla possibilità di accedere agli atti e documenti del Consiglio, né tantomeno è prevista una valutazione dell'impatto delle decisioni adottate sul buon funzionamento del sistema.

L'opacità che caratterizza il funzionamento del Mes si rileva anche nel rapporto con le istituzioni europee: le disposizioni non prevedono alcun obbligo di relazione al Parlamento europeo; delineano per la Commissione e per la Bce compiti essenzialmente istruttori o da osservatori quasi al pari del Fmi che potrà essere invitato alle riunioni del Consiglio in qualità di osservatore(art.5, parr.3,4 5 del Trattato Mes)¹⁸.

Anche la Corte di giustizia rimane essenzialmente estranea alla nuova istituzione se non per interventi già previsti dall'art.273 del Tfe. In una prima fase, per le controversie che coinvolgono il Mes e gli Stati, relative all'interpretazione e all'applicazione del Trattato istitutivo del Mes, la soluzione rimane interna e appare di tipo politico: spetta infatti, allo stesso Consiglio dei governatori decidere per le controversie con uno Stato membro. (art.37, par.2, Trattato Mes). Avverso la decisione del Consiglio dei governatori si ricorre alla Corte di giustizia, sempre limitatamente alle controversie relative all'interpretazione e applicazione del Trattato, così come previsto già dall'art.273 del Tfe e non anche per le decisioni relative all'erogazione di un sostegno finanziario che rientrano nella sfera politica.

Tali elementi delineano l'insorgere di una disarmonia nel futuro quadro istituzionale europeo dei prossimi anni. Si tratta di una disarmonia che affonda le proprie radici nella modalità di scelta per la sua creazione: l'aver scelto la procedura semplificata per la modifica dell'art.136 Tfe, evitando di sfruttare la clausola di flessibilità di cui all'art.352 del Tfe ha eliminato la possibilità di un inserimento "con chiarezza" nel quadro istituzionale europeo, attraverso una proposta della Commissione, la deliberazione unanime del Consiglio e l'approvazione del Parlamento europeo¹⁹.

¹⁷ Su questi aspetti in particolare si veda G.Napolitano, cit. specie p.464 , che rileva come le "soluzioni adottate, in materia di governance e di proceduralizzazione delle decisioni di assistenza" siano in parte analoghe ad alcune discipline applicate alle agenzie europee; per una comparazione con le "nuove" agenzie europee si veda E.Chiti, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Riv.Trim. dir pubblico*, n.1/2010 p.57 e ss.,specie p.62-63; una immediata analogia con il Fondo monetario europeo è evidenziata da M. Ruffert, cit. p.1789 che nota come "The Mes appears to be a regional copy of IMF, and it is totally "intergovernmental"; even more so, it is deliberately shake as a tool for International cooperation beyond the Eu level".

¹⁸ Così M. Ruffert, cit, p.1790

¹⁹ Così L.Gianniti, op.cit. p.3; sul punto si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011 sul progetto di decisione del Consiglio europeo che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)) (2012/C 247 E/08) in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea,C 247 E/22, del 1778/2012 che al punto 9 "Deplora che il Consiglio europeo non abbia esplorato tutte le possibilità contemplate dai trattati per l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità; ritiene in particolare che, nel

Eppure l'istituzione del Mes si configura come il passaggio da una comunità di benefici ad una comunità di sacrifici, elemento di contatto con una sorta di processo federativo, almeno in relazione all'Unione economica e monetaria²⁰.

Tuttavia, la natura eminentemente politica della decisione relativa alla concessione di aiuti, unitamente alla condizionalità e al peso dei diritti di voto proporzionale alla quota versata, lascia spazio all'ipotesi che in realtà non si stiano facendo progressi verso una maggiore integrazione, ma che al contrario, si stia seguendo un modello tipo club, in cui è agevole immaginare che gli Stati con maggiori risorse saranno determinanti per decidere l'inclusione o l'esclusione di altri Stati e di conseguenza la rotta europea. Tale ipotesi supporta la preoccupazione per una accentuazione della divisione interna all'unione tra Stati creditori e Stati debitori che indebolisca ancor di più l'applicazione del principio di solidarietà²¹

6) L'avvio condizionato del tandem Bce-Mes

La complementarietà del ruolo della Bce e del Mes è stata recentemente rimarcata nell'ambito della decisione della Bce, adottata il 6 settembre 2012 con cui è stato avviato un nuovo programma di acquisto di titoli di Stato a breve termine.

Il piano denominato Outright monetary transactions (Omt), adottato con il solo voto contrario del presidente della Bundesbank, prevede un acquisto ingente dei bond sovrani ed è finalizzato ad abbassare i rendimenti dei titoli di Stato (c.d. piano antispread), ripristinando il meccanismo di trasmissione della politica monetari all'economia reale.

Sebbene gli obiettivi dell'Omt siano gli stessi del precedente Securities market programme (Smp), le modalità di perseguimento sono differenti.

Una prima differenza rispetto al precedente Smp riguarda la stessa Bce che non rappresenta più un creditore privilegiato nei confronti dei privati i quali, in caso di ristrutturazione del debito, saranno garantiti da eventuali perdite, elemento che non disincentiva ad acquistare titoli dello Stato interessato.

Una seconda rilevante differenza è rappresentata dalla maggiore trasparenza che sarà garantita mediante la pubblicazione settimanale della quantità e del valore dei titoli acquisiti nell'ambito dell'Omt; con cadenza mensile verranno pubblicate le scadenze medie dei titoli e la loro distribuzione per Stato membro.

Infine, è rafforzato il criterio della condizionalità per l'attivazione del nuovo programma di acquisto da parte della Bce attraverso il rispetto di due presupposti: in primo luogo è condizione necessaria una formale richiesta da parte dello Stato interessato, corredata da

quadro delle competenze attuali dell'Unione per quanto attiene all'unione economica e monetaria (articolo 3, paragrafo 4, TUE) e alla politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (articolo 3, paragrafo 1, lettera c), TFUE), sarebbe stato opportuno avvalersi dei poteri conferiti al Consiglio all'articolo 136 TFUE o, in alternativa, ricorrere all'articolo 352 TFUE in combinato disposto con gli articoli 133 e 136 TFUE;

²⁰Così G.Napolitano, cit. p.468

²¹ Così E.Chiti, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione Costituzionale dell'Europa*, in *Gior. Dir. Amm.* n.7/2012 p.783, specie p.788-789

una sottoscrizione di un Memorandum of understanding (Mou) e concordata con il Mes in cui sono dettagliati i vincoli e i gli impegni relativi alla disciplina di bilancio e alle riforme strutturali; in secondo luogo, la Bce interverrà con acquisti sul mercato secondario dopo che il Mes siano intervenuti sul mercato primario, acquistando in asta i titoli di Stato.

L'avvio dell'Omt da parte della Bce sarà realizzato sia nel caso in cui l'assistenza finanziaria da parte del Mes allo Stato interessato sia stata accordata mediante un programma di tipo precauzionale, sia nel caso in cui l'assistenza richiesta preveda un programma di assistenza a pieno titolo.

Il primo tipo di programma, *Precautionary conditioned credit line (PCCL)*, riguarderà verosimilmente Stati che pur avendo politiche di bilancio coerenti con gli impegni assunti in sede europea, hanno problemi di liquidità e risentono negativamente degli alti rendimenti derivanti dalla distorsione dei mercati sui propri titoli. In questo caso le condizioni si concretizzano nell'impegno dello Stato a mantenere, sotto la vigilanza della Commissione, i requisiti che hanno consentito l'accesso al fondo²².

Il secondo tipo di programma (*Enhanced conditions credit line- Eccl*) si distingue dal primo per una duplice condizionalità che si esplica *ex ante ed ex post*.

L'accesso a questo secondo tipo di programma si configura per gli Stati membri dell'area dell'euro le cui condizioni economiche generali e la situazione finanziaria pur essendo sana, non risponde ai prerequisiti per l'accesso al programma di tipo precauzionale (*Pccl*). Pertanto, lo Stato membro interessato, previa consultazione della Commissione e della BCE, concorderà, *ex ante*, misure correttive volte a colmare le carenze sul piano della disciplina di bilancio e delle riforme strutturali necessarie per l'accesso al Mes e per garantirsi in futuro l'accesso al finanziamento sul mercato.

Una volta accordato il sostegno finanziario, il rispetto delle misure concordate diventa, *ex post*, non solo condizione necessaria per l'avvio dell'Omt da parte della Bce, ma anche vincolante affinché la Bce continui ad attuare il suo programma di sostegno.

Sotto il profilo giuridico, l'enfasi che viene posta sulla condizionalità per l'accesso agli aiuti rinsalda la conformità degli interventi della Bce e del Mes alle disposizioni dell'art.122, 2 paragrafo e dell'art.125 Tfeue: la richiesta di aiuto sarà valutata singolarmente e potrà concretizzarsi in un salvataggio che contribuirà, sulla base delle condizioni concordate, a mantenere la stabilità del sistema.

In tale contesto viene ad innescarsi una corresponsabilità tra le istituzioni europee e i governi nazionali le cui politiche, presentate per accedere ai finanziamenti, avranno un ruolo determinante non solo per l'attivazione del Mes, ma anche per il complementare intervento della Bce.

Si viene, dunque, a configurare un sistema in cui la condizionalità rappresenta la catena di trasmissione non solo per un tandem Bce- Mes, ma anche per l'interazione tra istituzioni

²² Si tratta dei requisiti indicati al paragrafo 3.1 delle *EFSF Guideline on Precautionary Programmes* del 29 novembre 2011 : "The respect of the SGP commitments. Countries under excessive deficit procedure could still access PCCL, provided they fully abide by the various Council decisions and recommendations aiming at ensuring a smooth and accelerated correction of their excessive deficit; a sustainable public debt; the respect of their EIP commitments. Countries under an excessive imbalance procedure could still access PCCL, provided that they can demonstrate that they are committed to addressing the imbalances identified by the Council."

europee e nazionali, nel cui ambito l'indipendenza della Bce nella decisione di intervenire sarà influenzata non tanto dai rappresentanti dei Paesi all'interno del Board, quanto dall'efficacia delle politiche poste in essere dai governi che chiedono sostegno al Mes.

Ne deriva un rimbalzamento del nodo risolutivo della crisi dal piano economico finanziario a quello politico: sarà responsabilità di ciascun governo adottare misure coerenti con un'integrazione economico finanziaria ancora una volta propedeutica all'auspicata integrazione politica.

7) Conclusioni

Da quanto detto finora si possono trarre alcune osservazioni conclusive che possono partire dal ruolo che la Bce e il fondo salva-Stati hanno avuto nel corso di questa crisi per arrivare a svolgere osservazioni sulle implicazioni derivanti rispetto ai progressi dell'integrazione europea.

In particolare il ruolo della Bce, nella gestione della crisi ha richiesto interventi molteplici, assimilabili a quelli di un prestatore di ultima istanza che entra in gioco al fine di scongiurare il fallimento degli Stati ed il conseguente sfilacciamento dell'Unione.

Ne è derivato un'estensione del suo ruolo oltre i compiti connessi alla stabilità dei prezzi, fino alla salvaguardia della stessa moneta europea. Questa è legata alla soluzione di problemi annidati nel difficile percorso verso l'unione politica, ancor prima che nell'unione fiscale e bancaria.

La ripresa di reciproche diffidenze e la ripresa di sentimenti nazionalistici hanno determinato un vuoto politico che è stato giocoforza colmato dalla tecnica secondo parametri propri, diversi da quelli di uno Stato sociale.

Nell'attuale crisi la ricerca di soluzione, infatti, è stata finora limitata ad una riorganizzazione della governance economica europea caratterizzata, da un lato, da una eccessiva focalizzazione sul pareggio di bilancio, imposto dal Fiscal compact, dall'altro dalla ricerca di una adeguata condizionalità che con diversa intensità accompagnerà il sostegno finanziario da parte del Mes e della Bce²³.

Peraltro, la condizionalità che caratterizzerà il funzionamento del Mes rimane sostanzialmente incentrata sul rispetto di parametri di bilancio, quasi senza considerare che il pareggio di bilancio si basa sull'ipotesi, dimostratasi errata, che i mercati funzionino in modo perfetto e che siano capaci di valutare il rischio derivante da un elevato debito²⁴.

²³ Il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, al secondo paragrafo dell'art.3, impegna gli Stati aderenti ad introdurre, preferibilmente a livello costituzionale, il principio del pareggio di bilancio. Sul punto cfr. L.Cost. 20 aprile 2012, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, in Gazz. Uff. 23 aprile 2012, n.95; per il dibattito che ha preceduto la costituzionalizzazione del principio del pareggio si veda A.Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it; D.Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, nella stessa rivista; per i primi commenti successivi all'approvazione della L.cost.1/2012, cfr. G.Pisauro, *Le regole del pareggio di bilancio tra (scarsi) fondamenti economici ed urgenze della crisi finanziaria*; di diverso avviso A. Petretto, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, entrambi in *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica*. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo d'integrazione europea e sovranità nazionale", Fondazione CESIFIN, Firenze, 15 maggio 2012; D.Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in www.federalismi.it

²⁴ Sul punto si veda L.Bini Smaghi, *Regole e istituzioni di politica economica in tempi di crisi*, 1 agosto 2012 in <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110915.it.html>, osserva che "una volta scoppiata la crisi la valutazione del merito di credito ha subito un rovescio drammatico, ed è diventata per i paesi dell'euro addirittura

Così non è stato e le misure di austerità di bilancio hanno agevolato l'insorgere di uno stato di recessione e una conseguente riduzione del gettito fiscale soprattutto nei paesi del sud Europa²⁵.

Ne è derivata un'ulteriore implicazione sotto il profilo della coesione sociale europea, che nella sostanziale assenza di misure per la crescita si sta sfilacciando arrivando a minare anche la fiducia nella complessiva architettura comune europea, non solo da parte del corpo sociale ma anche da parte degli stessi Stati. In tal senso si può interpretare la scelta di ricorrere ad accordi intergovernativi in luogo degli strumenti di cui è già attrezzata l'Unione: il riferimento è in primis ai poteri riconosciuti al Consiglio dall'art.136 Tfeue.

Nel corpo sociale, la fiducia nel processo di integrazione europeo è mutata con il passaggio da una comunità dei benefici, derivanti dall'allargamento del mercato o dei contributi europei per determinate attività ed obiettivi di politica agricola o come gli obiettivi connessi al fondo sociale europeo, allo sviluppo regionale, ad una "comunità di sacrifici", necessari per fronteggiare in modo unitario la crisi²⁶.

Le istituzioni europee sono percepite come non pienamente legittimate ad intraprendere decisioni; vengono meno i sentimenti di solidarietà e fiducia reciproca posti alla base del processo di integrazione europea sin dalla dichiarazione Schuman.

Si sta configurando uno scollamento tra il processo di integrazione economica, ridefinito dagli ultimi accordi intergovernativi e il processo di integrazione sociale, rallentato dai condizionamenti derivanti medesimi accordi.

Eppure, la necessità di garantire la coerenza delle disposizioni adottate con la tenuta della coesione sociale è avvertita nell'art.9 del Tfeue che introduce una clausola sociale, secondo cui "nella definizione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un livello di occupazione elevato, la garanzia di una protezione sociale adeguata, la lotta all'esclusione sociale e un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

Nell'attuale situazione economico finanziaria europea, la disposizione appare quasi come un monito a tener presente la relazione funzionale delle misure di natura economica rispetto ai primari obiettivi di coesione e sociale, di promozione della pace e del benessere tra i popoli.(art.3, par.1Tfeue).

Accanto agli interventi per la stabilità della moneta adottate dalla Bce e dai fondi salva Stati si avverte l'assenza di politiche per la crescita in grado di aumentare la fiducia nel progetto europeo, non solo da parte del corpo sociale, ma anche da parte del mercato.

L'aumento del prezzo della fiducia, dei rendimenti richiesti per la sottoscrizione dei titoli di Stato, infatti, vanifica i risultati di bilancio raggiunti con un inasprimento della pressione fiscale e della riduzione della spesa pubblica²⁷. Appare evidente che il mercato, principale

peggiore di molti paesi in via di sviluppo.

²⁵ Cfr. Banca d'Italia, Statistiche dell'Eurosistema: aggregati dell'area dell'euro e contributi nazionali, reperibile all'indirizzo http://webdiss.bancaditalia.it/sabc/index_it.jsp secondo cui, nel primo trimestre del 2012 i dati relativi alla crescita del Pil sono stati negativi per Italia (-0,8), Spagna (-0,3), Cipro (-0,4), Malta (-0,1), Portogallo (-0,1); è stata registrata una crescita positiva del Pil per Belgio (0,3), Germania (0,5), Paesi bassi (0,3), Austria (0,3), Slovenia (0,2), Slovacchia (0,7), Finlandia (0,8); non sono stati rilevati dati significativi per la stima relativamente al caso della Francia e non sono stati raccolti dati applicabili alla stima per Grecia e Irlanda.

²⁶ Sul punto E.Chiti, A.J.Menéndez e P.G. Texeira, *The European Rescue of the European Union? The Existential Crisis of the European political project*, Arena Report n.3/12 e Recon Report n.19/2012, p.422 e ss

²⁷ Relativamente al nostro Stato, tale osservazione è supportata dalla comparazione con gli anni del risanamento finanziario avviato negli anni novanta per l'accesso alla terza fase Uem, anni in cui gli effetti restrittivi derivanti dall'aumento della pressione fiscale e dalla riduzione della spesa furono limitati da un più alto grado di fiducia nelle misure adottate dal governo. Cfr.A.Monorchio, *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna 1996; B.Luigi (a cura di) *Rapporto sulla finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino anni vari, specie 1994-2000;

finanziatore del debito pubblico, non più soddisfatto dalle sole politiche di austerità, continua a lanciare segnali inequivocabili di sfiducia nella capacità degli Stati e dell'Europa di costruire un futuro solido.

* Ricercatore confermato IUS/09; docente di: Diritto degli Enti Locali; Diritto dell'economia - Facoltà di Scienze Politiche- Dipartimento Istituzioni Impresa e Mercato - Università di Pisa