

Il governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"

di Giovanni Boggero

SOMMARIO: 1. Un calendario per il coordinamento senza una base giuridica chiara nei Trattati 2. Dal coordinamento spontaneo al coordinamento obbligatorio 3. Lo scambio di informazioni tra Italia e UE nel 2011: atti del "Semestre europeo"? 4. Conclusione

1. Un calendario per il coordinamento senza una base giuridica chiara nei Trattati

L'accordo raggiunto a margine del Consiglio europeo del 9.12.2011, meglio noto alle cronache di stampa come "Fiscal Compact", intendeva promuovere la redazione di un nuovo trattato internazionale per una cooperazione economica rafforzata almeno tra gli Stati membri dell'Unione economica e monetaria. Tale trattato rappresenta l'attuale punto di approdo di un processo di riforma delle istituzioni europee in materia economica e finanziaria iniziato sin dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con il parziale accentramento in sede europea di diverse strutture di vigilanza sui mercati finanziari.¹ Stando alla dichiarazione sottoscritta a margine del Consiglio europeo dai Capi di Stato e di Governo degli Stati dell'Unione economica e monetaria,² nonché alla versione definitiva del nuovo trattato³, nel *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria* (TSCG) trovano conferma meccanismi di coordinamento delle politiche economiche, di bilancio e dell'occupazione, sviluppatasi nell'ordinamento dell'Unione Europea a partire dall'autunno del 2010 anche per il tramite di strumenti di cd. *soft law*, nonché

¹ Cfr. T. Tridimas, *EU Financial Regulation: From Harmonization to the Birth of EU Federal Financial Law*, in AA, *European Legal Order After Lisbon*, 2010, p. 131 e sgg.

²: «It will rest on an enhanced governance to foster fiscal discipline and deeper integration in the internal market as well as stronger growth, enhanced competitiveness and social cohesion. To achieve this objective, we will build on and enhance what has been achieved in the past 18 months: the enhanced Stability and Growth Pact, the implementation of the European Semester starting this month, the new macro-economic imbalances procedure, and the Euro Plus Pact challenges». Statement by the Euro Area Heads of State or Government, 9.12.2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf

³ Si veda in particolare il Preambolo del Trattato, laddove si menziona «the wish of the Contracting Parties to make more active use of enhanced cooperation [...] as well to make full recourse [...] to a procedure for the ex ante discussion and coordination among the Contracting Parties whose currency is the euro of all major economic policy reforms planned by them, with a view to benchmarking best practices» e «the endorsement by the Heads of State or Government of the euro area Member States and of other Member States of the European Union on 25 March 2011 of the Euro Plus Pact which identifies the issues that are essential to fostering competitiveness in the euro area». Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), presentato nel corso del Consiglio europeo del 30.01.2012 e firmato in occasione del Consiglio europeo del 1.03.2012.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127631.pdf.

regole attinenti alle medesime materie, divenute parte integrante del diritto secondario dell'Unione Europea a partire dall'autunno del 2011.⁴

Il principale di questi strumenti è la delibera del Consiglio ECOFIN⁵ risalente al 7.09.2010 ed istitutiva del "Semestre europeo", il quale decorre dal 1.01.2011. Esso integra da un lato le disposizioni del cd. "codice di condotta" per l'implementazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC),⁶ prevedendo che *«the Commission and the Council shall assess Stability and Convergence Programmes before key decisions on the national budgets for the following years are taken, to provide policy advice on fiscal policy intentions»*; dall'altro, innova il meccanismo di coordinamento volontario e di sorveglianza multilaterale tra Stati membri ed istituzioni unionali in materia di politica economica e dell'occupazione, nell'ambito della cd. strategia "Europa 2020".⁷ Il fine complessivo del Semestre è di conseguire *«una convergenza duratura delle prestazioni economiche degli Stati membri»*,⁸ ossia, per usare le parole della risoluzione del Consiglio ECOFIN, *«rafforzare la disciplina di bilancio, la stabilità macroeconomica e la crescita, conformemente alla strategia "Europa 2020" per la crescita e l'occupazione»*.⁹ Le tensioni degli ultimi due anni sui debiti sovrani di diversi Stati periferici dell'Unione economica e monetaria hanno infatti palesato l'insufficienza dei parametri volti a tenere sotto controllo l'indebitamento pubblico nel garantire la stabilità macroeconomica dell'Eurozona. Gli squilibri commerciali tra Stati periferici e Stati del blocco nordeuropeo sono anzi esplosi anche a causa dell'allargarsi dei differenziali di competitività,

⁴ Si fa qui riferimento all'approvazione nell'ambito del cd. "Semestre europeo" in data 4.10.2011 del cd. "Six Pack", un pacchetto di sei atti legislativi unionali (cinque regolamenti ed una direttiva) adottati dal Consiglio ECOFIN e dal Parlamento europeo su proposta della Commissione europea l'8.11.2011. Due di essi intendono affrontare gli squilibri macroeconomici all'interno dell'UE e dell'UEM e quattro sono invece volti a rafforzare il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), istituito dai regolamenti (CE) n. 1466 e 1467/97.

⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf Il cd. "Semestre europeo" è il frutto dell'elaborazione dalla Commissione europea e di una speciale *task-force* insediata a partire dal marzo del 2010 presso la Presidenza del Consiglio europeo.

*Communication COM (2010) 250, 07.05.2010, "Reinforcing economic policy coordination",

[http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf);

*Communication COM (2010) 367, 30.06.2010, "Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance":

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf

*EUCO (2010), 21.10.2010, "Strengthening Economic Governance in the EU" Report of the task force to the European Union.: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf

⁶ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 24.01.2012.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf pp. 12-13.

⁷ La cd. "Strategia Europa 2020" è una comunicazione della Commissione europea con la quale essa ha esplicitato modalità ed obiettivi della propria azione politica per il decennio in corso. Più precisamente si tratta di un'agenda per rilanciare la crescita economica all'interno dei confini europei a partire dal 2010, anno in cui si è esaurita la cd. "Strategia di Lisbona". La "Strategia Europa 2020" pone come obiettivo il raggiungimento di un tasso di occupazione del 75% per la fascia di età che va dai 20 ai 64 anni, l'aumento degli investimenti in ricerca, sviluppo ed innovazione al 3% del PIL dell'UE, la riduzione dei gas serra del 20% rispetto al 1990, la produzione di energia per il 20% del fabbisogno europeo da fonti rinnovabili, l'aumento del 20% dell'efficienza energetica, la riduzione degli abbandoni scolastici sotto il 10% della popolazione in età scolare, l'aumento al 40% dei 30-34enni con istruzione universitaria, la riduzione sotto quota 20 milioni del numero di persone a rischio povertà ed emarginazione.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>

⁸ Art. 2-bis, Sez. I bis, Reg. 1175/2011. Si tratta di un'espressione che riprende quella dell'art. 121 § 3 TFUE, il quale parla di *«una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri»*.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/it/ecofin/116515.doc>

costringendo così le istituzioni europee ad individuare nuovi meccanismi atti ad evitare un ulteriore accentuamento del *gap* di competitività tra gli Stati membri.

In precedenza, il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione passava attraverso l'emanazione di linee guida da parte del Consiglio ECOFIN su base triennale, i cd. *Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione*. Il nuovo "Semestre europeo" unisce, invece, il coordinamento e la sorveglianza multilaterale in materia di politica economica e dell'occupazione al coordinamento e alla sorveglianza in materia di bilancio ai fini del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita (PSC); prevede la presentazione su base annuale dei Programmi Nazionali di Riforma (PNR) da parte di ciascuno Stato membro e definisce come obbligatoria l'emanazione su ciascuno di esso di una raccomandazione da parte della Commissione e di una raccomandazione o di un parere da parte del Consiglio.

Più precisamente, il cd. "Semestre europeo" è un calendario di termini fissati per il compimento di atti di coordinamento e sorveglianza in materia di politica economica, di bilancio e del lavoro, inquadrati in un procedimento di durata formalmente semestrale, ma che, come vedremo, si estende a tutti i dodici mesi dell'anno.¹⁰ Il Semestre prende avvio a gennaio con l'analisi annuale sulla crescita della Commissione¹¹, sulla base della quale il Consiglio europeo, tra febbraio e marzo, «*identifies the main economic challenges facing the EU and the euro area and give strategic guidance on policies*»¹² agli Stati membri. Stando ad una comunicazione della Commissione con la quale essa ha fornito una valutazione complessiva del primo "Semestre europeo"¹³, nel corso del primo anno, è stata in realtà la stessa Commissione ad identificare le priorità in materia di politica economica (e peraltro anche in materia di politiche sociali), mentre il Consiglio europeo si è limitato a «*endorse and complement the guidance*». ¹⁴ Neanche il Regolamento n. 1175/2011 fornisce chiarimenti sul punto, dal momento che, all'art. 2bis § 2 d) si limita a stabilire che i PNR sono «*definiti in base [...] alle indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza*». Risulta quindi sin dall'inizio poco chiaro il rapporto tra queste due prime fasi del procedimento.¹⁵ Il Semestre continua poi ad aprile con la presentazione contestuale da parte dei diversi Stati membri dei Programmi di Stabilità (PS), atti a promuovere la disciplina di bilancio nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e dei Programmi Nazionali di Riforma (PNR), atti a promuovere la crescita economica e l'occupazione nel rispetto della "Strategia Europa 2020". Dopodiché, a giugno, la Commissione

¹⁰ L'idea di un "Semestre europeo" per il coordinamento delle politiche economiche si trova già in una raccomandazione formulata nel 2003 da un *panel* di economisti nominati dalla Commissione Europea per rilanciare la crescita economica e l'integrazione europea. A.A., *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, p. 176. «[Coordination] would be facilitated by dividing the twelve-month calendar into a "European semester", in which the common orientations are agreed, and "national semester", in which such orientations are factored into domestic policy-making».

¹¹ Communication COM (2010) 367, 30.06.2010,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:IT:PDF> p. 13.

¹² Communication COM (2010) 250, 07.05.2010, "Reinforcing economic policy coordination", p. 9

[http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf)

¹³ Communication COM (2011) 400, 07.06.2011, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_en.pdf

¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵ Secondo Verhelst, «*the 2011 European Semester was initiated by the Commission's Annual Growth Survey. Although the publication of this document is not required by the European Semester's legal provisions, it is likely to kick off future European Semesters as well. Legal provisions only require input by the Commission to the European Council meeting of March*». S. Verhelst, *The Reform of European Economic Governance: Towards a Sustainable Monetary Union*, Royal Institute for International Relations, June 2011, p. 51.

emana una raccomandazione per una raccomandazione del Consiglio su ciascun PNR e per l'espressione di un parere su ciascun PS, come previsto dall'art. 5 § 2 del Regolamento n. 1175/2011 ex n. 1055/2005. Il procedimento in sede europea termina formalmente a luglio, quando il Consiglio, anche tenendo conto delle conclusioni del Consiglio europeo di giugno¹⁶, emana la raccomandazione per ciascun PNR ed esprime un parere su ciascun PS.

Inizialmente, il Semestre trovava dunque il suo fondamento in una delibera del Consiglio ECOFIN, qualificabile non come "decisione" ai sensi dell'art. 288 TFUE, ma come semplice "risoluzione", dal momento che con essa non si procedeva immediatamente alla modifica del diritto secondario, ma si anticipavano soltanto le linee di sviluppo di una successiva attività normativa.¹⁷ Tale attività normativa si è poi concretizzata nel corso del 2011 con l'approvazione di un regolamento (n. 1175/2011), che ha introdotto nel diritto secondario UE il calendario per il coordinamento e la sorveglianza multilaterale delle politiche economiche e dell'occupazione.¹⁸ Va quindi distinto un primo momento in cui la disciplina del cd. "Semestre europeo" era contenuta soltanto in atti di cd. *soft law* o, più correttamente, *para law*¹⁹ (la risoluzione del Consiglio ECOFIN e il "codice di condotta" per l'implementazione del PSC), da un secondo momento in cui esso ha incominciato ad essere disciplinato dal diritto secondario UE. In entrambi i periodi temporali, il calendario ha trovato la sua base giuridica nello schema di coordinamento e sorveglianza multilaterale in materia di politica economica e dell'occupazione di cui agli artt. 121 e 148 TFUE.

A dire il vero, però, le fasi del "Semestre europeo" nelle quali è disciplinata l'attività di coordinamento e sorveglianza multilaterale in materia di politica economica e del lavoro, sembrano andare oltre il dettato del diritto primario, dal momento che, in materia di coordinamento, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può soltanto elaborare «*un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo*» (art. 121 § 2 TFUE) o, nel caso delle politiche per l'occupazione, «*degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione*» (art. 148 § 2 TFUE). Non è viceversa previsto che possa emanare una raccomandazione per ciascuno Stato membro, sulla base di una previa sottoposizione da parte di questi delle misure di politica economica, di bilancio e dell'occupazione che intende adottare. In secondo luogo, «*il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni*» (art. 121 § 4 n.2 TFUE), soltanto nel momento in cui sia stato accertato che «*le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima*» (art. 121 § 4 n. 1 TFUE) e non prima. Senza contare che la trasmissione alla Commissione «*delle informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie*» (art. 121 § 3 TFUE) sembrerebbe valere esclusivamente ai fini della sorveglianza multilaterale e non anche ai fini del coordinamento. Infine, va ricordato che la lettera dell'art. 121 TFUE parla esclusivamente di "politica economica" e non di "politica di bilancio". Anche se la stessa predisposizione dei Programmi di Stabilità (PS), che include l'esame delle politiche di

¹⁶ EUCO 23/11, 24.06.2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st00/st00023.en11.pdf>

¹⁷ La definizione è di R. Adam / A. Tizzano, *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 151.

¹⁸ Reg. UE n. 1175/2011, pubblicato sulla GUUE del 23.11.2011. che ha modificato il regolamento (CE) n. 1055/2005, che a sua volta modificò il regolamento n. 1466/97.

¹⁹ Il termine "para-law" è utilizzato da Senden per individuare quei particolari atti del Consiglio, quali ad esempio risoluzioni o linee-guida, che servono a sostituire temporaneamente e quindi ad anticipare atti tipici di legislazione. Cfr. L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, 2004, pp. 208-209.

bilancio, trova ufficialmente fondamento nell'art. 121 § 3 TFUE ed una certa dottrina è solita usare l'endiadi "politica economica e fiscale"²⁰, in realtà è soltanto l'art. 136 § 1 lett. a) TFUE a prevedere, limitatamente agli Stati membri dell'Unione economica e monetaria, un coordinamento delle politiche di bilancio. D'altra parte, però, la stessa Commissione europea in una sua comunicazione individua nel "Semestre europeo" un procedimento per coordinare le politiche di bilancio di tutti gli Stati membri dell'UE.²¹ Sia nel caso in cui si accetti un'interpretazione estensiva dell'espressione "politica economica", sia nel caso in cui la si limiti a quanto previsto dall'art. 136 § 1 lett. a) TFUE, il coordinamento delle politiche di bilancio dovrebbe avvenire soltanto nei limiti fissati dall'art. 126 TFUE, ossia soltanto nella misura in cui esso serva effettivamente ad evitare ad uno Stato membro l'apertura della procedura di infrazione per deficit eccessivo.

L'attività di coordinamento dovrà inoltre avvenire *ex ante*, ossia prima che gli Stati membri adottino «decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi».²² Nell'ordinamento italiano la natura preventiva di tale calendario rispetto alle scelte di diritto interno ha fin da subito posto problemi di adeguamento legislativo²³, dal momento che la programmazione delle decisioni di contabilità e finanza pubblica italiana, disciplinate dalla legge n. 196/2009, era scandita da un ciclo temporale diverso rispetto a quello ora previsto dal cd. "Semestre europeo". Di qui le modifiche apportate dalla legge n. 39/2011,²⁴ la quale introduce l'obbligo per il Governo di presentare «alle Camere per le conseguenti deliberazioni» il DEF (Documento di Economia e Finanza), sostitutivo del DFP (Decisione di Finanza Pubblica),²⁵ non più entro il 15 di settembre, bensì entro il 10 aprile di ogni anno, ossia 20 giorni prima del termine fissato per depositare il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e il Programma di Stabilità (PS) in sede di Consiglio e presso la Commissione europea. Il DEF contiene nella sezione I e nella sezione III le misure di *policy* che compongono il PNR e il PS. In secondo luogo, la nuova legge introduce l'obbligo di presentazione entro il 20 settembre di ogni anno di una nota, cd. *Nota di aggiornamento*, con la quale il Governo recepisce le «osservazioni» contenute nella raccomandazione della Commissione e/o nel parere o nella raccomandazione del Consiglio ed aggiorna eventualmente gli obiettivi programmatici in rapporto al prodotto interno lordo (PIL). La riforma non ha invece inciso sui termini per l'attuazione degli obiettivi programmatici, dal momento che, proprio come in passato, il disegno di legge di bilancio e il disegno di legge di stabilità dovranno essere presentati alle Camere entro il 15 ottobre.²⁶

Nell'ambito del primo "Semestre europeo", il Consiglio europeo del 24-25.03.2011 ha inoltre approvato il cd. "Patto Euro Plus", un patto intergovernativo attraverso il quale gli Stati membri

²⁰ Cfr. U. Draetta, *Elementi di Diritto dell'Unione Europea. Parte Istituzionale*, 2009, p. 73.

²¹ Communication COM (2010) 250, "Reinforcing economic policy coordination", p. 7.

²² Cfr. Bollettino delle Attività dell'UE n. 127, "Governance economica dell'UE – Avvio del Semestre europeo".

²³ A tal proposito si vedano i contributi di G. Rizzoni, *Il "Semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, Rivista AIC 4/2011; G. Arconzo, *Le scelte di finanza pubblica durante la crisi: la prima applicazione del ciclo di programmazione economica alla luce dell'introduzione del semestre europeo*, Rivista AIC 1/2012; Senato della Repubblica – Servizio di Bilancio, Documento di economia e finanza 2011 (Doc. LVII, n. 4), Aprile 2011, n.11, pp. 1-11.

²⁴ Recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri" (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 84 del 12 aprile 2011)

²⁵ La modifica del *nomen iuris* sembra rappresentare l'ulteriore spia del fatto che d'ora in poi "la decisione di finanza pubblica" non potrà che avvenire dopo l'attività di coordinamento nel Consiglio.

²⁶ Sul mancato rispetto di questi termini per l'anno 2011 da parte dell'Italia si veda G. Arconzo, *op. cit.*, p. 3.

dell'UE²⁷ si sono spontaneamente impegnati a formulare «una serie di azioni concrete da portare a termine nei dodici mesi successivi» (ovvero entro l'aprile 2012), realizzando cinque obiettivi comuni: stimolare la competitività, stimolare l'occupazione, rafforzare la stabilità sui mercati finanziari, assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e coordinare le politiche fiscali. Si tratta di obiettivi di per sé non suscettibili di tradursi in prescrizioni vincolanti per gli Stati membri, se è vero che «ciascun paese sarà responsabile degli interventi specifici che sceglie per promuovere la competitività». Agli obiettivi comuni corrispondono d'altro canto suggerimenti più dettagliati per l'adozione di *policies* che toccano materie molto differenti: dalla politica economica a quella finanziaria e di bilancio, dalle politiche per l'occupazione alle politiche sociali, per l'istruzione e per la ricerca. In questo modo il Consiglio europeo ha cercato di creare uno strumento di coordinamento ulteriore rispetto a quello già previsto dagli atti disciplinanti il "Semestre europeo", in grado di abbracciare anche altre politiche di competenza degli Stati membri rispetto a quelle indicate negli artt. 121 e 148 TFUE, ma i cui effetti sono suscettibili di riverberarsi sulla stabilità economica dell'intera Unione Europea.²⁸ Tanto gli obiettivi comuni, quanto i suggerimenti di *policy* possono essere ascritti al novero di quelle «indicazioni generali fornite agli Stati membri dalla Commissione e dal Consiglio europeo all'inizio del ciclo annuale di sorveglianza»,²⁹ dal momento che non rappresentano prescrizioni puntuali suscettibili di essere trasformate immediatamente in un articolato legislativo. D'altra parte, il rischio è che tali obiettivi e suggerimenti si sovrappongano agli *input* del tutto affini provenienti dalla Commissione tramite la sua analisi annuale sulla crescita³⁰, alimentando così la confusione nella definizione del quadro di indirizzo.

Per quanto attiene la sua qualificazione in termini giuridici, il patto rientra in quella categoria di atti atipici con i quali il Consiglio europeo esercita il suo ruolo propulsivo e di indirizzo (artt. 13-14 TUE). Tali impegni, volontariamente assunti in sede di Consiglio europeo dagli Stati membri, dovranno tuttavia essere inclusi «nei Programmi Nazionali di Riforma (PNR) e nei Programmi di Stabilità (PS) e saranno inseriti nel quadro della sorveglianza periodica: la Commissione avrà una funzione centrale forte di controllo dell'attuazione degli impegni ed è previsto il coinvolgimento di tutte le formazioni pertinenti del Consiglio e dell'Eurogruppo». Viceversa, il Consiglio europeo rimane sullo sfondo, preferendo continuare ad operare come una conferenza intergovernativa, che monitora il raggiungimento degli obiettivi su base annuale e secondo uno schema di natura politica.³¹

²⁷ EUCO 10/1/11 REV 1, 20.04.2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/11/st00/st00010-re01.it11.pdf> Hanno esercitato il diritto di *opting-out* dal Patto Repubblica Ceca, Ungheria, Regno Unito e Svezia.

²⁸ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), „Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone“, Januar 2012, p. 14.

²⁹ Art. 2-bis n. 2 d) Reg. n. 1175/2011.

³⁰ Nella sua "analisi annuale sulla crescita" (AGS) per l'anno 2011 la Commissione ha individuato i seguenti dieci obiettivi per la definizione delle politiche da parte degli Stati membri: «(1) rigorous consolidation of public budgets; (2) correcting macroeconomic imbalances; (3) ensuring the stability of the financial sector; (4) making work more attractive; (5) reforming pension systems; (6) getting the unemployed back to work; (7) balancing security and flexibility; (8) tapping the potential of the single market; (9) attracting private capital to finance growth; and (10) creating cost-effective access to energy».

³¹ EUCO 10.03.11 REV 1, p. 14 «The implementation of commitments and progress towards the common policy objectives will be monitored politically by the Heads of State or Government of the euro area and participating countries on a yearly basis». http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119809.pdf

2. Dal coordinamento spontaneo al coordinamento obbligatorio

L'attività di coordinamento sin qui esaminata include quindi un costante scambio di informazioni tra istituzioni unionali e Stati membri, l'adozione delle migliori prassi in materia di politiche economiche, di bilancio e del lavoro, la fissazione di obiettivi comuni, lo sforzo collegiale in vista della convergenza di determinate politiche e il monitoraggio multilaterale per la loro attuazione. Si tratta di elementi tipici³² del cd. OMC (*Open Method of Coordination*), metodo adottato dal Consiglio Europeo del 23-24.03.2000 nell'ambito della cd. "Strategia di Lisbona" e che si caratterizza per la produzione di atti, la cui base giuridica va individuata negli articoli 121 e 148 TFUE, i quali tengono ferma la competenza in materia di politica economica, di bilancio e del lavoro in capo agli Stati membri. Come rileva Baroncelli, «i caratteri dell'OMC sono di per sé già individuabili nella "procedura di sorveglianza multilaterale", volta a tenere sotto controllo la convergenza delle politiche finanziarie degli Stati membri. [...] La Strategia di Lisbona fa riferimento sia all'art. 99 TCE sia all'art. 127 TCE relativo alla politica occupazionale; essi costituiscono le basi giuridiche del metodo aperto di coordinamento».³³ L'OMC non comporta l'emanazione di atti in grado di dar vita a posizioni giuridiche azionabili o difendibili in giudizio, né prevede sanzioni; al contrario, è un metodo con il quale le istituzioni unionali esercitano «*pressure on the Member States to continue to aim for the formulated objectives*».³⁴ Cionondimeno, si potrebbe dire che lo Stato membro che scientemente si sottrae allo scambio di informazioni, all'approccio integrato e al mutuo apprendimento viola un dovere di coordinamento sotto il profilo del principio della leale collaborazione di cui all'art. 4 § 3 TUE; in questo senso l'atto che avvia il cd. "Semestre europeo" implica da parte di ciascuno Stato membro un dovere minimo di procedura (inerente alla negoziazione), sottraendosi al quale esso si espone ad una spontanea reazione sanzionatoria degli altri Stati membri che, nell'ambito dell'OMC, può di norma consistere in comunicazioni critiche, messaggi di disapprovazione, reiterazione dei moniti ad agire.³⁵

Nel caso di specie, qualora gli Stati membri non adottino interventi «conformi alle indicazioni ricevute» nell'ambito del cd. "Semestre europeo",³⁶ saranno adottati, secondo una scelta discrezionale, ma limitata dal principio di proporzionalità (art. 5 TUE): a) nuove raccomandazioni, b) un avvertimento della Commissione ai sensi dell'art. 121 § 4 TFUE, c) misure a norma dei regolamenti n. 1175/2011, n. 1176/2011 o n. 1177/2011, ossia misure volte a prevenire o correggere i disavanzi di bilancio o gli squilibri macroeconomici. Quest'ultima componente sanzionatoria mal si presta ad essere conciliata con le caratteristiche tipiche dell'OMC, il quale si fonda sul dialogo e sulla persuasione, più che sulla sanzione. Alla mancata previsione nei Trattati di esplicite sanzioni giuridiche o economiche nei confronti degli Stati che violino il dovere di coordinamento (art. 121 e art. 148 TFUE), si è così rimediato introducendole a livello di diritto secondario. In altri termini, si

³² L. S. Talani, *The Maastricht way to the European Employment Strategy: Linking the Economic and Monetary Union to the Flexibility of Labour Markets*, Cambridge Scholars Press, 2008, p. 291 e sgg.

³³ S. Baroncelli, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione Europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, 2008, p. 89 e sgg.

³⁴ S. Prechal, *The Eclipse Of The Legality Principle In The European Union*, 2011, p. 157.

³⁵ Cfr. W. Schelkle, *Hard Law in the Shadow of Soft Law in EU Economic Governance*, *European Law Journal*, 2006, p. 3

³⁶ Art. 2-bis n. 3 Reg. n. 1175/2011. La stessa cosa dicasi anche per il "Patto Euro Plus", dal momento che gli impegni conformi agli obiettivi fissati dal Patto dovranno essere inclusi dagli Stati membri nei singoli PNR e PS, pena una violazione del regolamento n. 1175/2011. Cfr. W. Köhler-Töglhofer / P. Part, *Macro-Coordination Under the European Semester*, *Monetary Policy & The Economy* Q4/11, p. 68.

è introdotto “dalla finestra” (il regolamento) un apparato sanzionatorio che non era politicamente possibile introdurre passando “dalla porta” (la modifica dei Trattati). La comminazione di sanzioni economiche rende allora difficile parlare ancora del “Semestre europeo” come di un meccanismo volontario, concepito meramente per «fornire elementi di discussione» ovvero «indirizzi di massima» sulle politiche economiche e di bilancio e non invece come di un metodo per «sottoporre i bilanci nazionali ad una qualche forma di valutazione o approvazione preventiva». ³⁷ Lo stesso Ministero delle Finanze tedesco, in un suo studio del gennaio 2012, mostra di aver compreso la vera natura del cd. “Semestre europeo”, ossia quella di un calendario che, tra le altre cose, «rende possibile alla Commissione non soltanto valutare la politica fiscale degli Stati membri dopo che questi hanno preso le relative decisioni, ma di incidere anche sulle decisioni in materia fiscale». ³⁸

3. Lo scambio di informazioni tra Italia ed UE nel 2011: atti del “Semestre europeo”?

Nel contesto di tale rafforzamento dei meccanismi di coordinamento e monitoraggio delle politiche economiche, del lavoro e di bilancio degli Stati membri, hanno suscitato particolare attenzione quattro atti giuridici informali attinenti ai rapporti tra UE e Repubblica Italiana:

1. La Lettera del Presidente della BCE Jean-Claude Trichet e del suo successore designato, allora membro del Comitato Esecutivo della BCE, Mario Draghi al Presidente del Consiglio italiano del 5.08.2011.
2. La Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio europeo depositata presso l’Euro-Summit il 26.10.2011.
3. La Lettera contenente la richiesta di chiarimenti del Commissario agli Affari Economici e Monetari e Vicepresidente della Commissione Europea, Olli Rehn, al Ministro dell’Economia e delle Finanze Italiano, Giulio Tremonti, del 8.11.2011.
4. La Lettera contenente i chiarimenti offerti dal Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite del Ministero dell’Economia e delle Finanze in data 14.11.2011 al medesimo Commissario agli Affari Economici e Monetari e Vicepresidente della Commissione Europea, Olli Rehn.

Ci si può interrogare sulla qualità giuridica di tali atti, sulla loro legittimità (conformità al diritto UE), sulla loro vincolatività e sul rispetto dei canoni di trasparenza (dovere di pubblicità).

Prima di tentare di offrire qualche risposta al proposito, occorre tuttavia chiarire la posizione dell’Italia nell’attività di coordinamento del “Semestre europeo” in questione. In data 6.05.2011 l’Italia ha contestualmente presentato il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e il Programma di Stabilità (PS); il 7.06.2011 la Commissione Europea ha proposto una raccomandazione in relazione al primo e al secondo. Il Consiglio europeo del 23.06-24.06.2011 ha approvato tale raccomandazione, mentre il Consiglio ECOFIN del 12.07.2011 l’ha formalmente adottata. La peculiarità di questi atti sta nel fatto che mescolano le cd. «indicazioni di massima» nell’ambito del metodo di coordinamento aperto (OMC) a prescrizioni nell’ambito del Patto di Stabilità e Crescita

³⁷ Così scrive ad esempio R. Dickmann, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi.it* n.8/2011.

³⁸ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (BMF), „Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone“, Januar 2012, p. 12.

(PSC). Non risulta cioè di chiara ed immediata percezione dove incominci la raccomandazione sul PNR e dove invece inizi la raccomandazione sul PS da parte della Commissione³⁹ e il parere da parte del Consiglio. Una raccomandazione della Commissione sul Programma di Stabilità (PS) costituisce infatti il presupposto per un parere del Consiglio sulle misure da adottare per evitare la dichiarazione di deficit eccessivo e quindi la procedura di infrazione, mentre una raccomandazione della Commissione sul Programma Nazionale di Riforma (PNR) costituisce il presupposto per una raccomandazione da parte del Consiglio in materia di politica economica e dell'occupazione, la mancata ottemperanza alla quale da parte dello Stato membro non è (o meglio non era, in origine)⁴⁰ suscettibile di far scattare la procedura di infrazione.⁴¹

Quanto al merito, il Consiglio ha raccomandato all'Italia ulteriori misure rispetto a quelle contenute nel PNR e nel PS per raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014, «*combattere la segmentazione nel mercato del lavoro*», «*[...] per garantire che la crescita dei salari rifletta meglio l'evoluzione in termini di produttività e le condizioni locali e delle singole imprese*» e per aprire «*il settore dei servizi ad un'ulteriore concorrenza*». ⁴² Si tratta cioè di provvedimenti di *policy* largamente compatibili con gli obiettivi indicati nell'analisi annuale sulla crescita della Commissione europea o con gli obiettivi indicati dal cd. "Patto Euro Plus" del Consiglio europeo.⁴³ Intanto, il 6.07.2011 il Governo italiano aveva approvato il decreto legge (n. 98/2011) recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, poi convertito dal Parlamento italiano con legge n. 111/2011 il 15.07. Il 12.07.2011 il Parlamento italiano ha peraltro convertito anche il cd. decreto sviluppo n. 70/2011 con la legge n. 106/2011. Con tali provvedimenti il Governo italiano intendeva ottemperare agli «*impegni europei*», ossia dare attuazione alle raccomandazioni delle istituzioni unionali sul PNR e sul PS. Il 21.07.2011 il Consiglio ECOFIN si è dichiarato soddisfatto delle misure varate, accogliendo «*con favore il pacchetto di misure di bilancio recentemente presentato dal Governo italiano, che gli consentirà di portare il disavanzo al di sotto del 3% nel 2012 e di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2014*». ⁴⁴

Si presume che il precipitare della situazione sui mercati finanziari internazionali abbia spinto due componenti della BCE, impegnata sin dal 14.05.2010 nell'acquisto di titoli del debito pubblico degli Stati membri sul mercato secondario (*Securities Market Programme, SMP*)⁴⁵, a giudicare in

³⁹ Lo stesso documento di lavoro dei servizi della Commissione con il quale si dovrebbe valutare per esteso sia il PNR, sia il PS contiene in realtà giudizi soltanto sul primo. SEC(2011) 720, SEC(2011) 810, 07.06.2011.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/swp_italy_it.pdf

⁴⁰ Come si è detto, dopo l'entrata in vigore del Reg. n. 1175/2011 la procedura di infrazione è contemplata tra le diverse ipotesi sanzionatorie. V. *supra* p. 7 e sgg.

⁴¹ Come sottolineano taluni autori, l'ambiguità del cd. "Semestre europeo" si lega precisamente al fatto che combini insieme due procedure diverse, una relativa al Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e una fondata sul combinato disposto degli artt. 120, 121 e 148 TFUE. Cfr. M. Hallerberg, B. Marzinotto, G.B. Wolff, *How Legitimate is the European Semester? Increasing the Role Of The European Parliament*, Bruegel Working Paper, September 2011, p. 7.

⁴² Council Recommendation 2011/C 215/02, 12.07.2011

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:215:0004:0007:EN:PDF>

⁴³ Tra questi si ricordano il decentramento della contrattazione collettiva, la produttività come metro per gestire la politica salariale, la rimozione di barriere all'ingresso in certi settori commerciali e professionali, la promozione di sistemi di welfare di cd. *flexicurity*, l'abbassamento della componente fiscale sul lavoro, l'allineamento delle pensioni alle aspettative di vita, l'introduzione di un cd. "freno ai debiti" costituzionale.

⁴⁴ Statement by the Heads of State or Government of the Euro Area and EU Institutions, 21.07.2011

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/123978.pdf

⁴⁵ Decision of the ECB of 14 May 2010 establishing a Securities Markets Programme (ECB/2010/5)-(2010/281/EU) http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/l_12420100520en00080009.pdf

forma riservata «*not sufficient*» gli sforzi riformatori del Governo italiano, rispetto al contenuto della raccomandazione del Consiglio. La lettera di Jean-Claude Trichet e Mario Draghi al Governo Italiano del 5.08.2011, inizialmente riservata e successivamente pubblicata solo dagli organi di stampa,⁴⁶ non può rientrare nella categoria delle raccomandazioni della Banca Centrale Europea di cui all'art. 132 TFUE e all'art. 34.2 dello Statuto, dal momento che esse devono essere adottate dal Comitato Esecutivo o dal Consiglio Direttivo e non solo da alcuni suoi membri. In secondo luogo, diversamente da quanto sostengono alcuni autori,⁴⁷ il potere di formulare raccomandazioni non è un potere ad ambito di competenza indeterminato, ma è limitato al processo legislativo unionale e alle materie per le quali la BCE è competente, tra le quali non rientra comunque la politica economica e di bilancio (art. 17.4 Regolamento Interno BCE)⁴⁸. Un'ulteriore perplessità in ordine alla legittimazione della Banca Centrale Europea ad emanare un simile atto si deve al fatto che, nell'ambito del cd. "Semestre europeo", non è previsto, né che la BCE, né che alcuni dei suoi membri possano approvare raccomandazioni o diramare comunicati e dichiarazioni in ordine alle misure di politica economica e di bilancio che i singoli Stati membri devono adottare; né è d'altra parte contemplato dai Trattati, dallo Statuto della BCE o dal nuovo regolamento n. 1175/2011 che la BCE abbia un qualche diritto di duplicare una raccomandazione del Consiglio ECOFIN o di lanciare moniti affinché uno Stato membro vi dia attuazione. Anche se si volesse giustificare l'atto in questione con il compito di assicurare la stabilità economica e finanziaria (art. 127 § 1.2 TFUE), mancherebbe pur sempre un'adeguata e formale procedura per addivenire alla formazione dell'atto. Anche se la BCE non deve per forza rendere formalmente pubbliche le proprie raccomandazioni o i propri pareri,⁴⁹ una banca centrale, in ossequio alle ragioni della democrazia e dello Stato di diritto, dovrebbe agire sempre nella maniera più trasparente possibile, pubblicando ogni suo atto. Senza contare che la discrezionalità nelle scelte di pubblicità, pur essendo considerata indispensabile per evitare oscillazioni speculative sui mercati, rischia in realtà di rendere poco prevedibile la *policy* futura della banca stessa e destabilizzare quindi le aspettative del mercato.⁵⁰

Lungi dal rappresentare un'eccezione dettata dalla particolarità della situazione economica italiana, il presente atto costituisce una testimonianza dell'evoluzione del ruolo⁵¹ della BCE e del SEBC, il cui scopo primario secondo l'art. 127 § 1 TFUE è il mantenimento della stabilità dei prezzi⁵², ma che sempre più negli ultimi mesi è andato in realtà caratterizzandosi per il suo ruolo di salvaguardia

⁴⁶ Qui il testo originale della lettera in inglese:

http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_inglese_304a5f1e-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml?fr=correlati

⁴⁷ Contra C. Zilioli – M. Selmayr, *La Banca Centrale Europea*, Giuffrè, 2007, p. 188.

⁴⁸ L'art. 17. 4 Reg. Int. recita: «*Le decisioni e le raccomandazioni della BCE sono adottate dal Consiglio direttivo o dal Comitato esecutivo nei rispettivi ambiti di competenza e sono firmate dal presidente*».

⁴⁹ Cfr. *Legal Instruments of the European Central Bank*, ECB Monthly Bulletin, November 1999, pp. 55-56 http://www.ecb.int/pub/pdf/other/p.53_59_mb199911en.pdf dal momento che l'art. 132 § 2 TFUE stabilisce che «*la Banca centrale europea può*» e non «*deve*» «*decidere di pubblicare i suoi regolamenti, le sue raccomandazioni ed i suoi pareri*».

⁵⁰ Sul tema si veda A. Blinder, J. De Haan, M. Ehrmann, M. Fratscher, D.J. Jansen, *What we know and what we would like to know about Central Bank communication*, NBER Working Paper No. 13932, April 2008.

⁵¹ Sul tema dell'allargamento del mandato della BCE si veda lo studio di F. Richter / P. Wahl, *The Role of the European Central Bank in the Financial Crash and the Crisis of the Eurozone*, WEED, 2011.

⁵² Nel Bollettino Mensile della BCE risalente al gennaio 1999 si leggeva ancora: «*L'evidenza sembra chiaramente suggerire che l'area dell'euro dovrà affrontare molte sfide di carattere strutturale, prima fra tutte quella di un'elevata disoccupazione. A tali sfide bisognerà rispondere adottando in altri campi della politica economica misure specifiche volte a favorire un aggiustamento strutturale. [...] Il contributo che la politica monetaria può dare è quello di garantire la stabilità dei prezzi*».

della stabilità economica e finanziaria,⁵³ obiettivo secondario, ma parimenti previsto dall'art. 127 § 1.2 TFUE, in base al quale «*fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea*», ossia la piena occupazione ed una crescita economica equilibrata. Tra gli altri, si ricordano: l'entrata in vigore del già citato SMP (*Securities Market Programme*), con il quale la BCE ha acquistato, e tuttora continua ad acquistare, titoli del debito pubblico degli Stati membri sul mercato secondario; il mandato a negoziare le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà, insieme con la Commissione europea e con il Fondo Monetario Internazionale (cd. "Troika"); la rivelazione circa l'invio di una lettera simile a quella qui esaminata anche al Governo spagnolo⁵⁴; ed infine la modifica del programma LTRO (*Long Term Refinancing Operations*)⁵⁵, per mezzo della quale si è garantito un più agevole accesso al credito agli istituti bancari, consentendo così di fatto a questi ultimi di finanziare i debiti sovrani in luogo della BCE.⁵⁶

Dinanzi alla persistente sfiducia dei mercati finanziari nei confronti del nostro paese, il Governo italiano ha reagito in un primo tempo varando la cd. "manovra bis", cioè approvando misure aggiuntive alla cd. "manovra correttiva" di luglio con il d.l. n. 138/2011 del 29.08.2011, convertito con legge n. 148/2011 del 14.09.2011. Tale manovra non contemplava il progetto di superamento della segmentazione nel mercato del lavoro, la decentralizzazione della contrattazione collettiva e il piano di liberalizzazioni raccomandati dal Consiglio. Il Governo italiano ha deciso perciò di rispondere formalmente alle succitate raccomandazioni dell'Unione Europea, depositando in occasione dell'Euro-Summit del 26.10.2011 una comunicazione indirizzata al Presidente del Consiglio europeo e al Presidente della Commissione europea, contenente i dettagli tecnici e temporali per l'approvazione delle misure sino ad allora annunciate, ma non ancora implementate.

Si tratta di un documento che ha contribuito a formare l'ordine dei lavori del primo Euro-Summit, incontro informale dei Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona, convocato dal Presidente del Consiglio europeo.⁵⁷ Al punto n. 6 della Dichiarazione approvata nel corso dell'Euro-Summit del 26.10.2012, infatti, i Capi di Stato e di Governo dell'Eurozona esprimono una valutazione preliminare in ordine alla comunicazione del Presidente del Consiglio italiano, manifestando soddisfazione per «*i piani dell'Italia per le riforme strutturali volte al rafforzamento della crescita e la strategia per il risanamento di bilancio*» ed elogiando «*l'impegno dell'Italia per raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013*», ma allo stesso tempo esortando il nostro paese «*a presentare con urgenza un calendario ambizioso di tali riforme*» ed invitando «*la Commissione a fornire una valutazione dettagliata delle misure ed a monitorarne l'attuazione, e le autorità italiane a fornire*

⁵³ Lo stesso Presidente della BCE, Mario Draghi, ha recentemente assicurato che la Banca Centrale Europea avrebbe fatto tutto quanto in suo potere per assicurare anche la stabilità finanziaria.

Cfr. <http://www.businessweek.com/news/2012-01-16/draghi-says-ecb-will-ensure-financial-stability-within-remits.html>

⁵⁴ <http://www.bloomberg.com/news/2011-10-04/zapatero-changed-constitution-after-ecb-letter-periodico-says.html>

⁵⁵ http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr111208_1.en.html

⁵⁶ A. Baglioni, *I prestiti della BCE e la stretta sul credito*, La Voce.info, 29.02.2012

<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002902.html>

⁵⁷ Si tratta di una istituzione informale che riunisce i Capi di Stato e di Governo dell'Unione Economica e Monetaria nata il 26.10.2011 e le cui funzioni sono esplicitate nel *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria* (TSCG). Stando alla Dichiarazione del I Euro Summit, «*we will thus meet regularly - at least twice a year- at our level, in Euro Summits, to provide strategic orientations on the economic and fiscal policies in the euro area. This will allow to better take into account the euro area dimension in our domestic policies*». http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/125659.pdf

tempestivamente tutte le informazioni necessarie per tale valutazione». La comunicazione del Presidente del Consiglio italiano rientra cioè in quell'attività di costante scambio di informazioni tra istituzioni unionali e Stati membri, tipica del coordinamento delle politiche economiche e della sorveglianza multilaterale disciplinata dal cd. "Semestre europeo". Esso prevede, infatti, espressamente una «*sorveglianza sull'attuazione degli indirizzi di massima*»⁵⁸ che può consistere in «*un monitoraggio rafforzato da parte della Commissione e può comprendere anche missioni di sorveglianza*»,⁵⁹ oltre alla necessità che «*gli Stati membri tengano debitamente conto delle indicazioni loro rivolte*».⁶⁰

E' stata d'altra parte proprio tale *peer pressure* degli altri Stati membri e delle istituzioni unionali esercitata in sede di "Semestre europeo" a costringere il Presidente del Consiglio Italiano per mezzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze a produrre nuovi chiarimenti circa l'attuazione delle politiche raccomandate dal Consiglio. I dettagli contenuti nella comunicazione del 26.10.2011 non sono stati infatti ritenuti sufficientemente approfonditi dalla Commissione europea, la quale, per il tramite del Vicepresidente e Commissario agli Affari Economici e Monetari, Olli Rehn, ha richiesto ulteriori chiarimenti al Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 8.11.2011 con riguardo alla tempistica delle norme da approvare. Il Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite del Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito dell'approvazione della cd. "Legge di Stabilità" del 12.11.2011 da parte del Parlamento italiano⁶¹, ha provveduto ad offrire i chiarimenti richiesti, ai quali non hanno più fatto seguito interrogazioni informali da parte delle istituzioni unionali.

Anche la lettera del Vicepresidente della Commissione UE Olli Rehn, pubblicata soltanto dagli organi di stampa, non ha trovato sistemazione in alcuna delle fonti di cognizione unionali, trattandosi di un atto informale che fa seguito alla Dichiarazione dell'Euro-Summit del 26.10.2011 e che rientra nel novero di quell'attività di monitoraggio o di *follow-up* della Commissione europea sull'attuazione degli indirizzi di massima, prevista dal regolamento n. 1175/2011 e, prima della sua entrata in vigore, dall'art. 121 § 3 n. 2 TFUE secondo il quale, «*ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie*». In definitiva, quindi, l'attività di scambio di informazioni e di indirizzo tipica del cd. "Semestre europeo" prosegue anche oltre la scadenza semestrale, intrecciandosi, per così dire, con la fase del "Semestre nazionale", dedicato all'implementazione negli ordinamenti interni degli indirizzi di massima elaborati nel corso del "Semestre europeo".

Un ultimo cenno merita di essere riservato alla modifica costituzionale volta ad implementare la regola del cd. "pareggio di bilancio" nella Carta Costituzionale. Più che trovare il fondamento nella anomala lettera indirizzata al Presidente del Consiglio italiano dai due summenzionati membri della BCE - nella quale, esplicitamente, si afferma che «*a constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate*» - questa proposta di revisione costituzionale dell'art. 81 Cost. è ricompresa sin nel DEF presentato alle Camere il 13.04.2011 e poi nel Programma di Stabilità (PS), depositato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 6.05.2011 presso la Commissione Europea. Tale proposta è peraltro formalmente inclusa tra gli impegni giudicati coerenti dal Governo italiano con gli obiettivi comuni sanciti dal cd. "Patto Euro

⁵⁸ Sez. 1 bis – Art. 2 bis n. 2 a) Reg. n. 1175/2011.

⁵⁹ Sez 1 bis – Art. 3 § 4 Reg. n. 1175/2011.

⁶⁰ Sez 1 bis – Art. 3 § 2 Reg. n. 1175/2011.

⁶¹ L. 12.11.2011 n. 183 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 14.11.2011, n. 265.

Plus” in tema di consolidamento delle finanze pubbliche.⁶² Anche se il «*constitutional debt brake*» è almeno dal 2010 alla base del programma tedesco di governo economico europeo,⁶³ formalmente il cd. “Patto Euro Plus” non prevede in maniera espressa che gli Stati membri inseriscano nelle proprie Costituzioni il principio del “pareggio del bilancio”, ma chiede soltanto che «*gli Stati membri partecipanti si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’UE fissate dal Patto di Stabilità e Crescita*», ossia «*rispettare l’obiettivo di una situazione di bilancio a medio-termine comportante un saldo vicino al pareggio o positivo*».⁶⁴ D’altra parte, continua il Patto, «*gli Stati manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)*». Accanto al disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo ai sensi del combinato disposto degli artt. 71 e 138 Cost., sono state presentate altre sei proposte alternative in Parlamento. Il disegno di legge costituzionale n. 4620/2011⁶⁵, presentato in Parlamento il 15 settembre 2011, è stato approvato dalla Camera dei Deputati il 30.11.2011 e dal Senato della Repubblica il 15.12.2011 in prima lettura nella sua versione unificata con quella delle altre proposte giacenti in Parlamento.

Pur non configurandosi quindi formalmente un mandato o un *invitatio* di revisione costituzionale ad opera delle istituzioni unionali, le quali, peraltro, sarebbero del tutto sprovviste di un tale potere,⁶⁶ occorre segnalare la natura *prima facie* anomala di un procedimento che ha natura preliminare rispetto al procedimento di revisione costituzionale. Una “promessa di proposta” di un disegno di legge di revisione costituzionale da parte del Governo italiano alle istituzioni unionali rappresenta infatti un’innovazione rispetto alla procedura conforme a Costituzione di cui al combinato disposto degli artt. 71 e 138 Cost., i quali non prevedono espressamente il coinvolgimento di istituzioni sovranazionali nell’iter che porta alla deliberazione governativa.

4. Conclusione

Dall’insieme degli atti sin qui esaminati, si può ragionevolmente concludere che il governo economico unionale stia gradualmente prendendo forma sia per il tramite di modifiche al diritto secondario, sia per il tramite di meccanismi di coordinamento delle politiche economiche, di bilancio e dell’occupazione (artt. 120, 121, 126, 136 e 148 TFUE), solo inizialmente aventi

⁶² Cfr. Programma di Stabilità, pp. III-V.

⁶³ Financial Times, *Berlin Calls For Eurozone Budget Laws*, 16.05.2010 <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5ff35db4-6117-11df-9bf0-00144feab49a.html#axzz1nfcYVAag>

⁶⁴ Si tratta di una formula contenuta nella risoluzione, con la quale è stato adottato il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997.

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/125021_it.htm

⁶⁵ D.d.L. Cost. “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale” (4620)

⁶⁶ Come spiega Pernice nel suo parere (*Rechtsgutachten*) per il gruppo parlamentare dei verdi al Parlamento europeo su una bozza non definitiva del *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell’Unione economica e monetaria* (TSCG): «*The Treaties and, in particular, Article 136 § 1 TFEU, do not provide for the necessary powers to enact such obligations of the Member States by secondary legislation. Strengthening the coordination and surveillance of their budgetary policies, as may be pursued by measures taken under Article 136 § 1 lit. a) in combination with Article 121 § 6 TFEU, only relates to procedures at the European level, not to the introduction or harmonization of internal (constitutional) arrangements of the Member States*».

http://www.gruene-europa.de/cms/default/dokbin/401/401588.rechtsgutachten_zum_europaeischen_fiskal@de.pdf

carattere volontario. In particolare è stato proprio il cd. "Semestre europeo" ad aver consentito nell'ultimo anno e mezzo di aumentare sensibilmente l'influenza delle istituzioni unionali nell'ambito di materie ancora oggi di competenza degli Stati membri, quali appunto la politica economica, di bilancio e dell'occupazione. Ad oggi, è difficile dire se questo processo abbia sortito effetti positivi in termini di maggiore solidità dei bilanci nazionali e maggiore propensione alla crescita economica da parte degli Stati membri. Emerge tuttavia un doppio ordine di problemi di questo "governo per confronto"⁶⁷: da un lato si riscontra un metodo di concertazione che segue canali e formule poco trasparenti, per lo più informali e confidenziali; dall'altro, il coordinamento e la sorveglianza avvengono esclusivamente sul piano dei rapporti tra governi degli Stati membri e istituzioni unionali a carattere non elettivo, quali il Consiglio, il Consiglio europeo e la Commissione, senza includere invece il Parlamento europeo, che pure è tra le istituzioni che *«possono adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale»* (art. 121 § 6 TFUE). Ciò ha contribuito ad alimentare una nuova ondata di scetticismo nei confronti dell'Unione europea da parte dell'opinione pubblica degli Stati membri. Una maggiore inclusione nei meccanismi di coordinamento e sorveglianza di organi legittimati democraticamente, eventualmente sull'esempio dell'art. 13 del nuovo TSCG⁶⁸, insieme con una modifica degli artt. 121 e 148 TFUE che individui con precisione organi, modalità e tempi del coordinamento e della sorveglianza multilaterale preparerebbero il terreno per la futura "unione economica e fiscale" in maniera più morbida, senza ulteriormente incrinare l'immagine dell'UE presso l'elettorato europeo.

⁶⁷ Si è scelta l'espressione "governo per confronto", anziché "governo per dialogo", dal momento che il "dialogo economico" configura un preciso meccanismo di scambio di informazioni tra le istituzioni unionali, disciplinato dal Reg. 1175/2011.

⁶⁸ L'art. 13 TSCG recita: *«Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione 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»*.
<http://european-council.europa.eu/media/639226/10 - tscg.it.12.pdf>