



Lezioni Mario Arcelli
XVIII





CeSPEM Mario Arcelli
Centro Studi di Politica Economica e Monetaria





Atti della diciottesima
“Lezione Mario Arcelli”

Le prospettive dell’Unione Europea:
i profili chiave e i nodi da sciogliere

a cura di
Enzo Moavero Milanese e Angelo Federico Arcelli

prefazione di Francesco Timpano

Piacenza, 4 aprile 2022



RUBETTINO
2022





Comitato Scientifico delle “Lezioni Mario Arcelli”

Prof. Maurizio Baussola
Prof. Luigi Campiglio
Prof. Enrico Ciciotti
Prof. Ignazio Angeloni
Prof. Marco Mazzoli
Dott. Stefano Pronti
Prof. Francesco Timpano
Prof. Angelo Federico Arcelli
Dott. Francesco Arcelli
Dott. Marco Arcelli Fontana
Prof.ssa Francesca Arcelli Fontana

Comitato Direttivo

Maurizio Baussola
Francesco Timpano
Marco Mazzoli
Massimo Baucia
Francesca Arcelli Fontana
Angelo Federico Arcelli
Mauro Balordi

CeSPEM Mario Arcelli
Centro Studi di Politica Economica e Monetaria Mario Arcelli
Università Cattolica - Sede di Piacenza
Via Emilia Parmense, 84 - 29100 - www.marioarcelli.org

© 2022 - Rubbettino Editore
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro) - Viale Rosario Rubbettino, 10 - Tel. (0968) 6664201
www.rubbettino.it




Indice

<i>Nota introduttiva</i>	7
<i>Prefazione</i> L'Italia, l'Europa e il Mondo in diciotto anni di Lezioni Arcelli (di Francesco Timpano)	9
Le prospettive dell'Unione Europea: i profili chiave e i nodi da sciogliere (di Enzo Moavero Milanesi)	15
Quanta Italia c'è nelle proposte della conferenza sul futuro dell'Europa (di Francesco Tufarelli)	79
IMF Special Drawing Rights allocation as a first step towards a new economic order (di Angelo Federico Arcelli)	89



Nota introduttiva

La diciottesima edizione della “Lezione Mario Arcelli”, organizzata dal CeSPEM Mario Arcelli, centro studi dell’Università Cattolica, sede di Piacenza, ha potuto riprendere la sua usuale collocazione in primavera, essendo venute meno una serie di restrizioni emerse a causa della pandemia di Covid-19.

Si è quindi potuta tenere una lezione con ampia partecipazione degli studenti in presenza. Inoltre, la possibilità di seguire la lezione anche nella forma della videoconferenza ha consentito di avere anche un pari numero di collegamenti da remoto, il che ha consentito di raggiungere un numero di presenze complessive di circa 300, segno di un rinnovato interesse per l’iniziativa.

La Lezione di quest’anno, dal titolo “*Le prospettive dell’Unione Europea: i profili chiave e i nodi da sciogliere*”, è stata tenuta dal prof. Enzo Moavero Milanese, professore di Diritto dell’Unione Europea al College of Europe e alla LUISS Guido Carli, già ministro degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale e ministro per gli Affari Europei in vari governi della Repubblica.

Il prof. Moavero Milanese ha una vasta esperienza sul tema sia per i suoi studi scientifici e le esperienze di governo, sia per essere stato, nella sua lunga carriera nelle istituzioni europee, in posizioni apicali, tra cui segretario generale vicario della Commissione europea, giudice e presidente di sezione al Tribunale UE alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea e presidente dell’OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa).

La preside, prof. Annamaria Fellegara, ha aperto la giornata e il prof. Francesco Timpano, direttore del CeSPEM Mario Arcelli, ha moderato la lezione e il dibattito che le è seguito.

Piacenza, 4 aprile 2022

I curatori





Prefazione
L'Italia, l'Europa e il Mondo
in diciotto anni di Lezioni Arcelli
di Francesco Timpano*

L'evoluzione dell'Unione Europea costituisce un naturale “manuale” per coloro che sono disponibili a studiare e approfondire le relazioni tra istituzioni ed economia in aree economicamente interconnesse, siano esse aree caratterizzate da medesimi percorsi storici, culturali e sociali, ma ovviamente anche da percorsi comuni commerciali, industriali o, infine, valutari.

Dall'allargamento dell'Unione Europea degli anni Novanta alla nascita della moneta unica e alla sua adozione da parte di un numero crescente di Paesi, dal tentativo di realizzare un'Unione politica fino alla reazione miope alla crisi dei mutui subprime e quella più strutturata alla pandemia, l'Europa ha conosciuto in questi ultimi trent'anni una sequenza incredibile di eventi che ne hanno messo in discussione la struttura, mentre ne rendevano necessaria l'esistenza. In questo contesto, si sono anche consumati diversi eventi di rottura, come la Brexit e l'emergere di tensioni nazionalistiche ambigue (dal gruppo dei Paesi di Visegrad al crescere dei partiti euroscettici). E oggi, infine, anche l'economia di guerra che si prospetta per i prossimi mesi (se non anni), se il conflitto non si fermerà, e che ripropone un altro tema aperto dell'Unione Europea, ovvero quello della difesa comune.

In diciotto anni di Lezioni Arcelli abbiamo attraversato molti di questi eventi. Il Centro Studi di Politica Economica e Monetaria “Mario Arcelli”, nato per volontà di Federico Arcelli e

* Direttore del CeSPEM.





della famiglia anche grazie al lavoro del collega Marco Mazzoli, e che oggi ho il privilegio di dirigere, si è dato come obiettivo quello di rappresentare attraverso l'annuale Lezione e altri eventi seminariali, nonché una serie di pubblicazioni e la collaborazione alla rivista «Economia Italiana», il percorso dell'economia del nostro Paese e dell'Europa di questi anni. Alcuni dei protagonisti della economia e della politica di questi anni si sono messi a confronto nelle aule della Facoltà di Economia e Giurisprudenza dell'Università Cattolica nella sede di Piacenza con gli studenti del corso di Politica economica della Laurea Magistrale di Gestione d'azienda e del corso di Economic policy del corso di Laurea Triennale in Economia aziendale che ho tenuto per diverso tempo con Federico Arcelli.

Ripercorrendo le diverse Lezioni, ne nasce un quadro che permette di ricostruire la storia recente dell'Europa e dell'Italia. La prima Lezione si tenne nel marzo 2005, con Alberto Carzania che ricostruì il contributo di Mario Arcelli al governo del Paese. Da allora si sono susseguite una serie di riflessioni che potremmo raggruppare in cinque temi fondamentali.

a) L'Europa politica

L'Europa nasce da una domanda di pace tra i popoli europei successiva alla sequenza di due tremende guerre mondiali che avevano caratterizzato la prima metà del Novecento. Alla domanda di pace si risponde con un percorso che dal Trattato di Roma in avanti costruisce per tappe successive un modello peculiare di unione tra Paesi. Un modello che diventa, nonostante le difficoltà, di successo tanto che dai sei Paesi fondatori si passa a 15 Paesi che si consolidano nell'Unione Europea, che assiste al contrario al tracollo del blocco sovietico, a cui si contrappone anche attraverso l'Alleanza atlantica con gli Stati Uniti. La distruzione dell'Unione Sovietica e del sistema dei Paesi a economia socialista determina, a partire dall'unione tra le due Germanie, un nuovo assetto che porta all'allargamento ai Paesi dell'Europa centrale (dalle repubbliche baltiche alla Croazia). La costruzione vive di incertezze e asimmetrie fino agli anni dell'allargamento ai Paesi che erano appena usciti dal "blocco sovietico", prefigurando un percorso di pacificazione



del continente anche attraverso altre istituzioni come il Consiglio d'Europa che, accogliendo praticamente tutte le repubbliche ex sovietiche, costituiva fino alla guerra di Ucraina un fondamentale luogo di costruzione di legami tra le diversità dei Paesi europei, oltre alla stessa Unione Europea. Si tratta di temi che le Lezioni Arcelli hanno affrontato nel tempo, da ultimo grazie a Enzo Moavero Milanesi nel 2022, ma anche con Romano Prodi nel 2012 e ancora prima con Antonio Marzano nel 2007.

b) La costruzione della moneta unica

In questi anni si è però realizzato e consolidato il progetto della moneta unica che è stato più volte al centro dell'attenzione della Lezione Arcelli. Si tratta di un progetto ambizioso, che ha dovuto fare i conti con un avvio caratterizzato da entusiasmo, ma contro il quale si sono abbattuti nell'ordine l'attentato delle Torri Gemelle nel 2001, la crisi dei mutui subprime del 2008, la crisi del debito sovrano di alcuni Paesi dell'Unione negli anni successivi e infine nel 2020 la pandemia e da ultimo la guerra in Ucraina. La moneta unica ha certamente costituito uno strumento importante nel corso della crisi finanziaria, in particolare dal momento in cui Mario Draghi ha promosso con il "Whatever it takes" una cortina di ferro intorno ai Paesi più a rischio, primo fra tutti la stessa Italia, con gli interventi monetari che si sono susseguiti dal 2012 in avanti.

La consapevolezza dei limiti della costruzione dell'euro, causati da un Patto di stabilità poco flessibile e incapace di rispondere se non con politiche di austerità alle difficoltà dei Paesi colpiti da shock asimmetrici, insieme alla incompiutezza politica della costruzione europea, in cui accanto all'unione monetaria non si è costruita alcuna concreta unione politica, è stata ampiamente rappresentata da diversi ospiti della Lezione Arcelli, da Giorgio La Malfa nel 2018 in ottica fortemente keynesiana, a Fabrizio Saccomanni nel 2017 e ad Antonio Pedone nel 2011, oltre al già citato Romano Prodi nel 2012.

c) La costruzione dell'Unione Bancaria Europea

In questo quadro, forte attenzione è stata dedicata al processo di rafforzamento dei presidi di stabilità finanziaria del



sistema con un'analisi della realizzazione dell'Unione Bancaria Europea, strumento fondamentale per dare adeguata forza all'economia europea. Anche con un'analisi critica del complicato processo di realizzazione dell'unione bancaria, ne hanno parlato durante la Lezione Arcelli anche Rainer Masera e Federico Ghizzoni nel 2015, di Alessandro Profumo nel 2016, di Mario Sarcinelli nel 2013 e di Paolo Savona nel 2009.

d) L'euro nella globalizzazione

L'analisi sul ruolo dell'Europa e dell'euro è stata poi in diverse occasioni inquadrata negli equilibri mondiali dei rapporti tra valute e tra economie. L'euro avrebbe dovuto determinare, e in parte ciò è successo, un rafforzamento del ruolo dei Paesi europei nelle economie mondiali caratterizzato dal crescente confronto tra l'area del dollaro e l'emergere delle nuove economie asiatiche, a partire da quella cinese, con i processi di globalizzazione che hanno accelerato fortemente dal 2000 in avanti. I nuovi equilibri, ovvero i nuovi squilibri, nel mondo sono stati oggetto di profonde riflessioni nella Lezione Arcelli di Giovanni Tria del 2020, nella quale si è prefigurata la necessità di una nuova Bretton Woods per il mondo, ma anche di Paolo Guerrieri nel 2016, che ha focalizzato i temi legati alla governance globale della crescita, di Mario Baldassarri del 2008, che ha discusso proprio di "global disequilibrium" e di Peter Hammond nel 2007, che si è focalizzato sui temi delle politiche fiscali nella loro dimensione globale.

e) La crescita economica

La vera scommessa dell'Europa di questi anni è sempre stata la capacità di generare adeguata e diffusa crescita economica. Si tratta di un tema costante sin dal contributo di Jacques Delors del 1993 (*Crescita, competitività, occupazione*) che ha determinato l'implementazione della cosiddetta Strategia di Lisbona del 2000, poi rinnovata nel 2010 e denominata Europa 2020. Una strategia che avrebbe dovuto fare dell'Europa l'area più competitiva del pianeta con un investimento forte sulle nuove tecnologie e sulla ricerca e sviluppo. Queste due





strategie non hanno visto un impegno determinato degli Stati membri e i risultati complessivi non sono mai stati entusiasmanti, se non in alcuni Paesi. Di questi temi si è parlato più volte nel corso della Lezione Arcelli, di recente con la riflessione di Domenico Siniscalco nel 2021, che si è concentrato sull'impatto della pandemia sulla crescita, di Carlo Cottarelli del 2019, che si è concentrato sulle caratteristiche della strutturale crisi italiana, di Enrico Giovannini del 2014, che si è occupato del ruolo delle nuove generazioni nei processi economici del nostro Paese, di Pierluigi Ciocca nel 2010 e di Gerlando Genuardi nel 2006, che si sono occupati della dimensione e del ruolo giocato da imprese e territori nella crescita italiana.

Conclusioni

Le diciotto Lezioni Arcelli sono state una formidabile opportunità per riflettere sull'evoluzione di venti anni decisivi per il futuro dell'Europa. Si tratta di venti anni di riforme ambiziose e di frenate clamorose, di nuovi strumenti e crescente conflittualità politica, che ci restituiscono un'Unione con enormi potenzialità, ma tutta concentrata a guardare ai propri equilibri politici interni, piuttosto che a cogliere la sfida della globalizzazione e dell'economia guidata dalla conoscenza e dalla tecnologia. Lo scatto di orgoglio del Next Generation EU determinato dalla pandemia, che ha permesso di introdurre strumenti fino a ora respinti dalle forze politiche europee euroscettiche, come il debito e la tassazione comuni, si trova davanti un'altra sfida gigantesca che è quella di riportare in Europa la pace, il vero asset che stavamo accumulando dal 1945, e di determinare quella transizione energetica che potrebbe permettere di dare un contributo decisivo all'equilibrio del pianeta ma anche orientare in modo diverso l'interdipendenza tra i Paesi manifatturieri, ma privi di materie prime energetiche, e i Paesi produttori di combustibili di derivazione fossile. Un tema che sicuramente sarà oggetto di una delle prossime Lezioni.





Post scriptum: in occasione dei diciotto anni della Lezione Arcelli abbiamo ricostruito la Biblioteca delle Lezioni Mario Arcelli mettendo in sequenza le pubblicazioni Rubbettino che hanno riportato in questi anni questi importanti diciotto eventi del CeSPEM e della Facoltà di Economia e Giurisprudenza della sede di Piacenza dell'Università Cattolica. Questi libri sono stati donati ai vincitori dell'Hackathon del Laboratorio didattico Next Generation EU del corso di Politica economica della Laurea Magistrale in Gestione d'azienda.





Le prospettive dell'Unione Europea: i profili chiave e i nodi da sciogliere

di Enzo Moavero Milanese

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La politica estera e la politica per la difesa dell'Unione Europea. – 3. Migliorare la procedura legislativa UE. – 4. Un bilancio più versatile per l'Unione Europea. – 5. La riforma dell'unione economica e monetaria. – 6. Rivedere alcune «politiche comuni» dell'Unione Europea. – 7. Garantire al meglio l'osservanza del diritto UE. – 8. Quale assetto costituzionale per l'Unione Europea?

1. *Considerazioni introduttive*

Quando si parla delle prospettive dell'Unione Europea, di frequente, ci si lascia prendere la mano da annunci a effetto, sovente molto semplificatori, oppure si entra in ariose disquisizioni politiche o accademiche, soffermandosi sui numerosi profili che andrebbero cambiati. Così, si corrono i rischi contrapposti di focalizzarsi su interventi minuti, non necessariamente risolutivi, ovvero di ampliare l'analisi, trascurando il quadro d'insieme e un convincente ordine di priorità. Inoltre, è spesso giocoforza guardare ai temi percepiti di stretta attualità, suscettibili di non coincidere con i più sistemici, improntati a una visione di lungo periodo.

A ben vedere, gli interrogativi autentici sono due e fra loro connessi: da un lato, quali riforme varare con precedenza; e dall'altro, se per farlo si possa operare nell'ambito dei Trattati in vigore o se sia preferibile, vuoi imperativo, emendarli con l'appro-





sita *procedura di revisione*¹. richiede negoziati articolati e mai facili fra gli Stati membri, seguiti da un *iter* di ratifica in ciascuno Stato che può includere il concorso diretto dei cittadini attraverso un *referendum*.

Nel passato, non pochi fra i *referendum* hanno avuto un esito infausto. Ricordiamo, in particolare, il campanello di allarme del «no» danese al Trattato di Maastricht nel 1992 e la bocciatura sonora e inattesa della cosiddetta Costituzione europea, con il voto avverso in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, che conduce in un biennio alla stipula del Trattato di Lisbona, la cui prima versione è a sua volta respinta da un *referendum* in Irlanda².

Successivamente, nel timore di sconfessioni aggiuntive, prevale nei governi un'esplicita riluttanza a ulteriori evoluzioni dei testi base. Questo orientamento politico di estrema cautela ha retto sinora. Però, non ha posto fine al sempreverde dibattito sui futuri assetti UE che come ovvio, si è accentuato dinnanzi alla micidiale sequenza di inediti sconvolgimenti che ha contraddistinto l'ultimo quindicennio: la crisi economico finanziaria, la pandemia e la guerra in Ucraina.

Peraltro, anche a prescindere dai Trattati, l'Unione e i suoi meccanismi normativi e funzionali hanno mostrato limiti e inconsistenze, rispetto ai quali, da tempo, è evidente che sarebbe

¹ Nel presente testo, si usa per brevità il termine «Trattati» quando si vogliono richiamare, indistintamente, sia il *Trattato sull'Unione europea* (TUE), sia il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE). Quando, invece, il riferimento è più specifico a uno dei due, si utilizzano gli acronimi TUE o TFUE. Per la procedura di revisione dei Trattati, v. l'art. 48 TUE.

² Il primo *referendum* per una revisione dei Trattati che ebbe un esito negativo fu sul Trattato di Maastricht, in Danimarca il 2 giugno 1992 (50,7% per il 'no'); per lo stesso trattato, si ricorda anche il risicato 'si' nel voto in Francia («*le petit oui*»: 51,04%). Il 7 giugno 2001, in Irlanda si vota per la ratifica del Trattato di Nizza (con il 'no' al 53,9%). Ancora l'Irlanda, il 12 giugno 2008, nega il via libera al Trattato di Lisbona (53,4% per il 'no'). In ognuno di questi casi ci fu un negoziato supplementare con lo Stato membro in questione, seguito da ritocchi ai Trattati che, dopo l'approvazione di tutti gli altri Stati membri, permisero un ulteriore *referendum*. Fanno eccezione, nel 2005, i responsi negativi in Francia, il 29 maggio (54,68% di 'no'), e nei Paesi Bassi, il 1° giugno 2005 (61,54% di 'no') che determinano l'abbandono della cosiddetta Costituzione. V. *inter alia* S. Hug, *Voices of Europa*, Rowman & Littlefield Pub., Oxford, 2002.





opportuno agire. Qui di seguito, si propone una sintesi degli snodi, a mio avviso più importanti e urgenti, con una descrizione delle possibili piste concrete per arrivare a soluzioni migliorative.

Al riguardo, vorrei chiarire subito la mia opinione. Parecchio può essere fatto senza emendamenti ai vigenti Trattati, ma se si vuole modificarli, allora, dev'essere affrontata apertamente la questione primaria dell'esatta natura costituzionale dell'Unione Europea. Attualmente, non è affatto chiara, mentre serve un ordinamento giuridico riconoscibile, con un equilibrio di poteri definito in maniera comprensibile a tutti, che assicuri ogni usuale garanzia democratica quale base per un'azione più efficiente ed efficace³.

So perfettamente che le posizioni divergono e che un'intesa fra gli Stati appare impervia, ma – siamo sinceri! – le difficoltà sono identiche per gli altri cambiamenti davvero innovativi del presente sistema UE. Per questo vanno bandite le diatribe fuorvianti e le formule semplicistiche. Dedicherei, invece, gli sforzi collettivi a una svolta di portata decisiva e complessiva, piuttosto che a iniziative frammentate.

2. La politica estera e la politica per la difesa dell'Unione Europea

Il ritorno di una guerra sul nostro continente, di un impatto ampio e distruttivo come quella cominciata con l'attacco della Russia all'Ucraina a fine febbraio 2022, rende ineludibile preoccuparsi senza indugi della situazione della *politica estera e di sicurezza comune*, prevista e regolata dal TUE, assieme alla *politica di difesa comune*⁴. A livello di Unione Europea se ne di-

³ Nei capitoli del presente studio viene indicato lo strumento che, nell'ambito dei Trattati attuali, potrebbe consentire di eliminare alcune palesi inefficienze e ne sono altresì precisati gli eventuali limiti. Parte di queste idee le avevo esposte alla conferenza *State of the Union 2019* di Firenze: v. «*Frankfurter Allgemeine Zeitung*» del 3 maggio 2019, pp. 1 e 4. Il capitolo 8 *infra* contiene ulteriori riflessioni sulla necessità di definire bene l'assetto costituzionale UE.

⁴ V. gli artt. da 21 a 46 TUE. La repentina e devastante guerra in Ucraina, acuitasi drammaticamente nel febbraio del 2022, ha acceso un faro sulle ca-





scorre da anni: le considerazioni e le proposte hanno una lunga storia e si ricollegano a una nota incompiuta del cammino di progressiva unificazione europea.

Infatti, nel 1952, vale a dire un anno dopo il Trattato per la *Comunità europea del carbone e dell'acciaio* (CECA) che segna l'inizio dell'esperienza *comunitaria*, c'è il tentativo di far nascere la *Comunità europea di difesa* (CED), pensata per una collaborazione militare. A firmare il relativo trattato sono i medesimi sei Stati fondatori della CECA che, di lì a breve, avrebbero dato vita anche alla CEE. I loro governi erano coscienti dei pericoli dell'incombente guerra fredda, dotati di senso della realtà, nonché di un'encomiabile lungimiranza⁵. Ciononostante, s'interpose un voto di diniego dell'*Assemblée Nationale* in Francia⁶.

renze dell'Unione Europea nel campo della *politica estera e di sicurezza comune* e della *politica di difesa comune*. Fra gli inequivoci indicatori dei primi mesi: la difficoltà nel prendere le decisioni operative più rilevanti, a cominciare da quelle sulle sanzioni; l'assenza di un'iniziativa UE per ristabilire la pace o almeno, pervenire a un cessate il fuoco (è singolare che la parola «pace» non compaia mai nelle *conclusioni* dei ben cinque vertici tenuti dal Consiglio Europeo da febbraio a giugno 2022 e la parola «diplomazia» ci sia solo una volta); le azioni individuali in tal senso da parte di esponenti di governo o di politici di vari Stati membri rimaste senza effetti reali o dileggiate; l'implicita dichiarazione di sfiducia nella capacità di difesa dell'Unione da parte di Stati UE non membri della NATO che hanno chiesto di aderire a quest'ultima, malgrado le analoghe garanzie già previste dal TUE (v. ancora *infra*). Un segnale differente arriva, invece, dai tempi rapidi impiegati per il formale riconoscimento a Ucraina e Moldova dello *status* di «paese candidato» per diventare membro dell'Unione Europea (v. la decisione del Consiglio Europeo del 23 giugno 2022).

⁵ I trattati istitutivi della CECA (*Comunità europea del carbone e dell'acciaio*) e della CEE (*Comunità economica europea*) sono rispettivamente del 18 aprile 1951 e del 25 marzo 1957; in quest'ultima data è anche firmato il Trattato CEEA (*Comunità europea dell'energia atomica*), noto come *Euratom*. Il Trattato CED (TCED) è firmato il 27 maggio 1952 e non verrà ratificato. I sei Stati fondatori sono sempre: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

⁶ L'*Assemblée Nationale* negò l'assenso alla ratifica del TCED il 30 agosto 1954, dopo veementi contrapposizioni parlamentari e mediatiche, pesantemente influenzate dalla sconfitta di *Đi n Biên Ph* in Vietnam (marzo-maggio 1954). Brilla per contrasto la posizione di Alcide De Gasperi davanti al Parlamento italiano, riflessa nella relazione al disegno di legge di ratifica: v. *I Legi-*





Le conseguenze politiche furono radicali, poiché da quel momento ci si concentrò sulla strada di un'integrazione europea di stampo prevalentemente economico, rinviando a un domani lontano le opzioni in grado di favorire virate dai connotati più schietti di un'unione politica⁷.

Adesso che ai vertici UE si è concordato di dotare l'Unione di una «capacità di difesa autonoma», realizzando quanto già previsto dal TUE⁸, consiglio una rilettura diligente del testo del Trattato CED.

In un articolato minuzioso e nitido ci si riferisce, *inter alia*, a: «forze europee di difesa» uniche e con la stessa uniforme che, salvo poche eccezioni, sostituiscono quelle nazionali degli Stati membri⁹; viene puntualizzato il numero degli effettivi militari¹⁰;

slatura, Atti Camera dei Deputati 3077, del 13 dicembre 1952 (cfr. J.L. Kunz, *Treaty establishing the European Defense Community*, in *American Journal of International Law*, Vol. 47, Iss. 2, April 1953, pp. 275 e ss.; L. Gianniti, «L'occasione che passa e non tornerà più», *il progetto di difesa europea del 1952*, in *Atlante*, Treccani, 5 aprile 2022).

⁷ V. *infra* al capitolo 8 del presente studio e v. l'art 38 TCED con il suo esplicito mandato verso un'entità con una struttura «...federale o confederale... fondata sul principio della separazione dei poteri...» e dotata in particolare di una assemblea eletta su base democratica. Va ricordato che, nella scia di questa norma e su forte stimolo italiano (Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli), nel marzo 1953, fu finalizzato un progetto di trattato costitutivo della *Comunità politica europea* che avrebbe avuto competenze in materia di politica estera, di politica della difesa (proprio applicando il TCED) e per la realizzazione di un mercato comune senza barriere fra gli Stati membri (una novità per l'epoca, dato che non c'era ancora il Trattato CEE). La mancata ratifica del TCED (cfr. la nota precedente) insabbiò anche quest'altro nodale progetto. Non può non rilevarsi come la recente «proposta di creare una comunità politica europea» abbia un'ambizione molto più circoscritta: «offrire una piattaforma di coordinamento politico per i paesi europei di tutto il continente...[con] l'obiettivo... di promuovere il dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune» (v. le *conclusioni* del Consiglio Europeo del 23-24 giugno 2022). Al di là del medesimo nome, sono due idee di ben differente portata.

⁸ V. gli artt. 42 e ss. TUE.

⁹ V. l'art. 9 TCED.

¹⁰ Si noti che la parte più concretamente operativa dell'attuale progetto UE mira ad avere, nel 2025, una brigata d'intervento rapido di 5000 unità. Invece, le forze armate comuni CED, in virtù di un'unificazione completa di quelle degli Stati, sarebbero state enormemente più numerose.





ci sono organi e un bilancio ad hoc¹¹; sono previsti programmi comuni per le infrastrutture, l'equipaggiamento e gli armamenti sia convenzionali, sia – si badi – nucleari¹².

In confronto agli ambiziosi intenti della CED, i piani attuali dell'Unione Europea li echeggiano appena. Sono talmente modesti che c'è da chiedersi se si possa affermare che rispondano all'impellenza dei mutati equilibri e dell'incedere degli avvenimenti.

Come si è detto poc'anzi, il conflitto bellico in Ucraina ha enfatizzato la necessità di una capacità di difesa UE, correlata a una migliore incisività diplomatica. In passato, il dibattito era percepito molto meno dall'opinione pubblica, pur variando la sensibilità nei diversi Stati. Oggi, certamente l'attenzione c'è, ma forse non ci si rende conto appieno delle implicazioni. Posto che sono auspicabili esaustive delucidazioni da parte di chi ha responsabilità di governo, vanno sottolineati alcuni aspetti.

Dopo la Seconda guerra mondiale, le singole nazioni europee hanno progressivamente subito una netta perdita di influenza sulla scena internazionale, che non è stata compensata da un concreto e visibile ruolo corale dell'Unione. Eppure, nel TUE le prescrizioni sono dettagliate e includono variegate azioni operative con le pertinenti procedure decisionali.

Il problema sempre segnalato è che, quasi per ogni iniziativa, lo stesso TUE richiede il consenso di tutti gli Stati membri. Facile dedurre che se si fa poco o nulla insieme, significa che raramente c'è l'unanimità sulle cose da fare e che tende a prevalere il desiderio di protagonismo individuale. Tradizionalmente, entrambe le motivazioni hanno pesato e si sono intrecciate causando colli di bottiglia. Il fatto che siano comprensibili non le giustifica, sono deprecabili e nelle circostanze presenti, è davvero arduo negarne la grave miopia.

Ora, se lo si volesse sul serio – e non a parole – almeno per la politica estera, senza ricorrere a una modifica del TUE, si po-

¹¹ L'architettura istituzionale assomiglia a quella della CECA, con un *Commissariato* in luogo dell'*Alta Autorità* CECA; c'è anche un'apposita Corte, quale giudice militare supremo degli appartenenti alle forze armate europee.

¹² V. in particolare, gli artt. 101 e 107 TCED.





trebbe arrivare a un'intesa formale fra i ministri degli Esteri finalizzata a sancire il solenne impegno ad accettare di votare a maggioranza in sede di Consiglio *Affari Esteri*. A una siffatta intesa si può dare una portata generale o limitarla a certe tematiche.

Penso che l'interpretazione estensiva dell'articolo 31 TUE permetta di individuare un'utile base giuridica: l'intesa fra i ministri si richiamerebbe all'istituto della cosiddetta *astensione costruttiva*¹³, prevista appunto per agevolare lo sbocco positivo dei lavori al Consiglio neutralizzando il dissenso che ostacola l'unanimità. Va evidenziato, inoltre, che la medesima norma offre le garanzie agli Stati per scongiurare le scelte meno condivise o contrastanti con «specificati e vitali motivi di politica nazionale»¹⁴. Perché allora, continua a mancare l'assenso per farlo?

Peraltro, quando si discetta di futura politica UE per la difesa, viene sovente sottovalutato l'articolo 42 TUE, univoco nel sancire che se uno Stato membro subisce «...un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso...»¹⁵.

¹³ V. l'art. 31 TUE al paragrafo 1, secondo capoverso: «...In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione...».

¹⁴ V. le due puntualizzazioni dell'art. 31 TUE: sempre al paragrafo 1, secondo capoverso (a seguire la frase cit. alla nota precedente): «...Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.»; e al paragrafo 2, secondo capoverso: «...Se un membro del Consiglio dichiara che, per specificati e vitali motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione...».

¹⁵ V. l'art. 42 TUE e i suoi espliciti paragrafi 3 e 7: «...3. Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, *capacità civili e militari*... 7. Qualora uno Stato membro subisca *un'aggressione armata* nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite...» (*ndr.* il carattere corsivo è aggiunto).





Si badi al tenore della formulazione. Sono doveri chiari e impegnativi, già vincolanti come qualsiasi precetto del diritto UE. Non occorrono delibere, non c'è né l'unanimità, né il potere di inficiarla, l'obbligo scatta in automatico. Traducendolo in termini crudi: l'Italia si troverebbe in guerra se un paese membro dell'Unione fosse attaccato militarmente.

La norma equivale al più spesso citato articolo 5 del Trattato NATO¹⁶. Tuttavia, nel contesto dell'alleanza Nord-atlantica, l'intero e collaudato sistema esecutivo è al servizio della drammatica evenienza di un conflitto, mentre nell'Unione Europea le strutture che dovrebbero attivarsi non sono per niente analoghe. In ossequio a quanto può accadere a leggere il TUE, andrebbero perfezionate al meglio, in particolare, precisando la catena di comando. E bisogna farlo velocemente, visto che il rischio esiste, pur augurandoci che rimanga remoto.

Il combaciante parallelismo fra i due testi UE e NATO fa anche riflettere sulle domande di adesione a quest'ultima da parte di Finlandia e Svezia nel 2022, nonché sui ragionamenti e i distinguo che accompagnano costantemente le discussioni su un'eventuale entrata dell'Ucraina nell'una anziché nell'altra.

Dal punto di vista di una nazione che cerca tutela ovvero da quello di un avversario o di un nemico, reale o ipotetico, non ci sarebbero differenze sul piano teorico. Difatti, ambedue i trattati garantiscono con apposite ed esplicite disposizioni la mobilitazione militare dei firmatari a fianco di chi di loro fosse aggredito.

Ma sul piano concreto, è semplice capire che c'è un fattore strategico e distintivo che premia la NATO. È costituito dal

¹⁶ V. l'art. 5 NATO, *North Atlantic Treaty Organization*: «...Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale...».





coinvolgimento dagli Stati Uniti d'America, con la loro enorme potenza globale e il loro munito arsenale; mentre la forza di difesa europea è di gran lunga inferiore e si teme, più virtuale che effettiva.

Constatazione oggettiva che mette l'accento sul fulcro e sulla portata della sfida che l'Unione Europea ha davanti. Come sappiamo, la forza bellica deve avere una prioritaria valenza deterrente che la renda utilmente strumentale a un'efficace politica estera volta, nella sua espressione migliore, a evitare gli scontri. Dunque, è essenziale che sia credibile, immediatamente ed *erga omnes*.

Chi ha responsabilità di governo e in generale, di rappresentanza democratica deve essere leale verso i cittadini. Ci vuole piena coscienza di un fatto evidente e inconfutabile: la strutturazione di una maggiore capacità militare di difesa UE richiede un cambio di mentalità e un grosso sforzo organizzativo e di modernizzazione degli apparati. Verosimilmente ci saranno cospicue spese e consistenti investimenti, con la possibilità di costi addizionali per la collettività e i contribuenti.

Di conseguenza, le domande che esigono risposte franche non sono poche. Ad esempio: dove e come si reperiscono i fondi necessari? Avremo un aumento delle tasse oppure si preleverà da altre attuali voci di spesa? Qualora ci fossero uscite supplementari nei bilanci nazionali, come verranno conteggiate nell'ambito del *Patto di stabilità UE*¹⁷? C'è chi chiede – e molti auspicano – si levano in tal senso dall'Italia – uno strumento UE *ad hoc*, tipo il *Next Generation EU* del 2020, ma vari Stati sono riluttanti a nuovi debiti comuni¹⁸. Certamente ci sarebbero stimoli all'attività di ricerca e di sviluppo tecnologico, con plurime sinergie e ricadute positive: ma serve una pianificazione di eccellenza.

Inoltre, sempre in riferimento alla politica estera e di difesa dell'Unione Europea, ci sono due profili cruciali cui prestare la massima attenzione. Il primo concerne le relazioni con la NATO. Uno strettissimo coordinamento, del resto a suo tempo più che recepito dal Trattato CED, è imprescindibile, al di là degli

¹⁷ V. *infra* al capitolo 5 del presente studio.

¹⁸ V. *infra* al capitolo 4 del presente studio e in particolare la nota 58 *infra*.





obblighi che già legano la maggior parte degli Stati UE in quanto membri anche dell'alleanza atlantica¹⁹.

Il secondo profilo è interno europeo ed ha una palese sensibilità, ma non dovrebbe essere relegato in una sorta di limbo. Oggi, per esercitare influenza con incisività nei rapporti internazionali, un paio di fattori possono fare la differenza: il seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con l'assortito diritto di veto sulle delibere vincolanti, e un proprio armamento nucleare²⁰.

Nel perimetro UE, un solo Stato membro li ha e li ha entrambi: la Francia. Ne discende che il tema di una condivisione in sede di Unione – pur essendo all'evidenza delicato – andrebbe messo sul tavolo senza ambiguità, né ritardi. Magari, lo stesso governo francese, che è diventato un assertivo promotore di una difesa europea, ci avrà riflettuto e sarebbe ideale se volesse aiutare. Se così non fosse, il progetto base di «capacità di difesa autonoma» UE partirebbe in maniera alquanto inadeguata, rispetto alle aspettative suscitate, ipotecendo altresì la politica estera comune.

3. Migliorare la procedura legislativa UE

È noto che l'Unione Europea rappresenti ormai per tutti gli Stati membri la principale fonte giuridica di nuove normative in molti settori. I Trattati stabiliscono che le proposte formali per la legislazione UE (*regolamenti e direttive*²¹) possano provenire uni-

¹⁹ Cfr. il testo del Trattato CED che dedica all'interlocuzione con la NATO alcuni articoli e un apposito protocollo allegato al trattato stesso. Le vicende belliche del 2022 in Ucraina hanno mostrato come le opzioni adottate in seno alla NATO abbiano determinato anche la posizione dell'Unione Europea, inclusi gli Stati UE che non fanno parte dell'alleanza militare (cfr. ad esempio, le delibere del vertice NATO di Madrid del 28-30 giugno 2022).

²⁰ Si ricorda che, non a caso, la CED acquisiva una competenza specifica anche per l'arma atomica (v. la nota 12 *supra*).

²¹ V. l'art. 288 TFUE. Fra gli atti di cui a questo articolo definibili «legislativi» (ex art. 289, paragrafo 3 TFUE) oltre a *regolamenti e direttive*, andrebbero aggiunte le *decisioni* con portata *erga omnes*.





camente dalla Commissione europea²²: per questo, nel gergo corrente, si evoca un suo «monopolio dell'iniziativa legislativa»²³.

Nei primi tempi del processo d'integrazione europea una tale prerogativa esclusiva della Commissione aveva senza dubbio una sua ragione. Allo scopo di prevenire sbandamenti individualisti o sciovinisti ovvero un'eccessiva dispersione dei lavori, si reputò preferibile che l'elaborazione dei progetti di norme del diritto derivato UE fosse riservata all'istituzione preposta a garantire e promuovere «l'interesse generale comunitario»²⁴.

La discussione e l'eventuale adozione delle proposte spettano al Parlamento europeo e al Consiglio, che non sempre intervengono su un piede di parità. Infatti, nella più frequente *procedura legislativa ordinaria* sono co-legislatori; mentre è diverso nelle *procedure legislative speciali*, previste dai Trattati in determinati casi in cui il Consiglio prevale sul Parlamento europeo²⁵.

²² Nel prosieguito del presente testo, la Commissione europea è menzionata come «Commissione».

²³ V. l'art. 17, paragrafo 2 TUE: «...Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente...». Le eccezioni al cosiddetto monopolio dell'iniziativa legislativa sono pochissime e sempre espressamente menzionate dai Trattati. Il Parlamento europeo e il Consiglio possono soltanto chiedere alla Commissione di fare una proposta legislativa, ma la Commissione resta libera nel decidere se farlo o meno: v. gli artt. 225 e 241 TFUE.

²⁴ V. l'espressione tuttora riscontrabile nell'art. 17, paragrafo 1 TUE «1. La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine...».

²⁵ La *procedura legislativa ordinaria* (v. art. 294 TFUE) si segue per l'adozione della maggior parte delle normative UE: una nuova è adottata solo se Parlamento europeo e Consiglio concordano pienamente per approvare il medesimo testo. Si parla, invece, di *procedure legislative speciali* per indicare quelle seguite in alcuni casi dove i Trattati esplicitamente menzionano una procedura diversa dall'*ordinaria*, che può variare ed è classificata in due tipologie: la «*previa approvazione*» e la «*consultazione*». In entrambe, la delibera dell'atto spetta al Consiglio che prima, a seconda delle base giuridica, deve ricevere da parte del Parlamento europeo o l'*approvazione* del testo oppure un *parere* (non vincolante *ex art. 288 TFUE*). C'è un unico caso inverso all'art. 226 TFUE, dove è il Parlamento europeo a legiferare, con la *previa approvazione* del Consiglio ed esiste la prescrizione eterodossa (quasi *extra ordinem*) dell'art.106 TFUE con la Commissione legislatore pieno e solitario.





Quest'ultime ricorrono in fattispecie che gli Stati membri, protagonisti al Consiglio, vogliono tenere sotto controllo riservandosi la decisione, che per giunta votano all'unanimità²⁶.

Non ci si può non domandare se nell'odierna Unione, dopo decenni di evoluzione, di esperienza a operare congiuntamente e con un Parlamento insediato a suffragio universale, siffatte discrepanze peculiari e restrittive continuino ad avere un senso. O per meglio dire, non ci si deve meravigliare della difficoltà che hanno i cittadini a comprenderle, essendo abituati diversamente nel rispettivo ambito nazionale e avvezzi, quali elettori, all'usuale connotazione della democrazia rappresentativa²⁷.

Qui di seguito si espongono, pertanto, alcuni spunti di riflessione per contribuire a ragionamenti concreti con il genuino obiettivo di migliorare la *procedura legislativa* dell'Unione Europea e di attenuarne determinati anacronismi.

3.1. *Estendere la facoltà di presentare formali proposte legislative*

Alla luce di quanto sopra, penso che non ci sarebbe niente di assurdo – né francamente di originale – ad attribuire un'iniziativa legislativa anche agli Stati (in seno al Consiglio) e ai membri del Parlamento europeo. Sarebbe semplicemente ovvio in un qualsiasi contesto statuale, ma perfino in quello attuale dell'Unione Europea appare bizzarro e stupisce che non sia così.

Tuttavia, conoscendo le dinamiche UE e le inerenti derive, a voler essere guardinghi, si può avere qualche cautela verso un potere di iniziativa degli Stati finché l'assetto UE rimane invariato²⁸.

²⁶ Per esempi significativi del rilievo delle *procedure legislative speciali*, v. *infra* la nota 34.

²⁷ Va considerato anche il reiterante enunciato dell'art. 10 TUE: «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo... 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini...».

²⁸ In altre parole, almeno fintanto che non evolve in una direzione federale o in un'altra diversa ma, comunque, organicamente definita con specifico riferimento alla suddivisione dei rispettivi ruoli e poteri fra Stati membri e istituzioni comuni. Cfr. *infra* al capitolo 8 del presente studio.





Vista l'imperfetta architettura d'insieme, con pragmatismo, è meglio evitare per scongiurare riflussi di spirito neo-nazionalista potenzialmente divisivi ovvero il predominio di certi Stati sugli altri.

Viceversa, non reggono le reticenze e ancor meno le obiezioni contro l'esercizio di detto potere da parte dei deputati europei, eletti direttamente dai cittadini, come accade in ogni parlamento.

Poiché, come si è detto, i Trattati delineano esplicitamente un regime difforme²⁹, per cambiare bisogna modificarli e questo innesca l'*iter* procedurale complesso e dalle conclusioni incerte più sopra ricordato³⁰.

Credo, però, che esista una seconda strada, percorribile se ci fosse una solida convergenza di volontà politica. In effetti, non è assolutamente indispensabile emendare i Trattati: nel quadro degli attuali sarebbe sufficiente un'intesa fra il Parlamento europeo e la Commissione, fiancheggiata dall'assenso del Consiglio.

L'idea che suggerisco è di integrare il cosiddetto «accordo interistituzionale» *Legiferare meglio*, convenuto fra le tre istituzioni, per disciplinare le reciproche relazioni e il *modus operandi* nelle procedure legislative. All'occorrenza e per un'ulteriore trasparenza, si potrebbe stipulare un accordo *ad hoc*³¹.

Vi andrebbe inserito l'inequivocabile impegno della Commissione di far proprio e presentare un progetto legislativo predisposto dal Parlamento. In questa maniera, il dettato dei Trattati sarebbe rispettato, perché la proposta formale verrebbe comunque dalla Commissione, ma la rivoluzione sostanziale sarebbe netta.

Sempre per progredire gradualmente, in una fase iniziale, si può esigere che la proposta legislativa provenga almeno da uno dei gruppi parlamentari ufficialmente costituiti al Parlamento europeo ovvero da un numero di deputati appartenenti a gruppi diversi o non iscritti, ma eguale a quello che è previsto dal re-

²⁹ V. *supra* e in particolare la nota 23.

³⁰ V. l'art. 48 TUE e cfr. *supra* al capitolo 1 del presente studio.

³¹ La base giuridica degli *accordi interistituzionali* è l'art. 295 TFUE. L'importantissimo accordo *Legiferare meglio* è più noto con la terminologia inglese: *Better Regulation* ed è stato firmato il 13 aprile 2016.





golamento interno per creare un gruppo. Ci sarebbero così tutti gli affidamenti di un'iniziativa condivisa e con un obiettivo supportato.

3.2. *Il ruolo del Parlamento europeo nelle procedure legislative*

Come evidenziato, l'ordinamento UE è retto da una sorta di sistema bicamerale: con il Parlamento europeo e il Consiglio quali legislatori di pari livello nella *procedura legislativa ordinaria*, oggi applicata alla maggior parte delle nuove normative.

In alcuni casi, invece, si fa ricorso a *procedure legislative speciali*, dove il Consiglio ha una posizione egemone, di legislatore unico. Il Parlamento europeo ha compiti circoscritti ed esamina gli atti, senza poterli correggere in ogni dettaglio. Infatti, i Trattati lo chiamano a dare preventivamente solo la sua «*approvazione*» ovvero un «*parere*» non vincolante, mentre a valle è il Consiglio a statuire³².

La ridotta possibilità di influire del Parlamento europeo è una situazione residuale nell'evoluzione delle Comunità europee e dell'Unione Europea, nel corso della quale, l'istituzione nata nei primigeni trattati con veste di assemblea puramente consultiva³³, vede costantemente ampliato il suo ruolo legislativo pieno. La palese *ratio* ispiratrice è il rafforzamento della legittimità democratica della legislazione UE che poi è destinata a incidere poderosamente su quelle nazionali.

Si è già sottolineato che il Consiglio, dove sono protagonisti gli Stati membri, continua a prevalere quando sono in gioco i temi per loro più sensibili. Del resto, è per il medesimo motivo, che in tal caso delibera votando all'unanimità. Dunque, il Consiglio primeggia sul Parlamento europeo in comparti oggettivamente nevralgici, nonostante il numero dei provvedimenti adottati ciascun anno con il concorso paritetico di entrambe i legislatori UE sia nettamente superiore.

³² Cfr. nota 25 *supra*.

³³ Nel dispositivo del Trattato CEE, il Consiglio era il legislatore e all'*Assemblea* (come veniva chiamato l'odierno Parlamento europeo) spettava una funzione consultiva. Con l'*Atto Unico Europeo* del febbraio 1986, per la prima volta, il Parlamento acquisisce il ruolo di co-legislatore in alcune materie.





Quest'ultimi sono connessi soprattutto a priorità politiche sovrane o a interessi economici e finanziari, ad esempio: le politiche estera e di difesa; gli accordi internazionali; il bilancio UE che è alimentato principalmente da contributi statali obbligatori; le misure fiscali; le regole a tutela della libera concorrenza fra le imprese; vari aspetti della libera circolazione delle persone e della previdenza sociale³⁴.

Penso che sarebbe coerente superare un simile retaggio del passato, non ideale per la credibilità della democrazia rappresentativa UE. Bisognerebbe riconoscere sempre al Parlamento europeo una dignità operativa identica al Consiglio. Ma per farlo si impone una modifica dei Trattati ed è arduo illudersi di provvedere altrimenti³⁵.

Certo, nella pratica corrente, può giovare la frequente accondiscendenza del Consiglio ad accogliere i rilievi sollevati dal Parlamento europeo, in sede di «previa approvazione» o della sua «consultazione». Ma un cambiamento efficace e visibile, seppure meramente in via *de facto*, potrebbe discendere soltan-

³⁴ Nel testo dei Trattati i riferimenti a *procedure legislative speciali* sono svariati: art. 19 TFUE per le discriminazioni diverse da quelle fondate sulla nazionalità; art. 20-23 e 25 per diritti e doveri collegati alla cittadinanza europea; art. 114, paragrafo 2 TFUE per le disposizioni fiscali (v. anche art. 113 TFUE) e per quelle relative alla libera circolazione delle persone e ai diritti e interessi dei lavoratori dipendenti; artt. 103 e 109 TFUE per le regole a tutela della libera concorrenza fra le imprese; art. 81 TFUE per gli aspetti transfrontalieri del diritto di famiglia; art. 87 TFUE per la cooperazione in materia di polizia; artt. 119 e ss. TFUE per alcuni atti di politica economica e monetaria; art. 153 TFUE per la sicurezza sociale dei lavoratori; art. 192 TFUE per le fonti idriche e di energia nel contesto della protezione dell'ambiente; art. 203 TFUE per modalità e procedure dell'associazione con i cosiddetti paesi e territori d'oltremare UE; artt. 310 e ss. TFUE per il bilancio UE; art. 342 TFUE per le lingue ufficiali dell'Unione; art. 346 per la produzione e il commercio di armi, munizioni e materiale bellico. Cfr. *supra* la nota 25. Si ricorda altresì il ruolo preponderante del Consiglio in relazione alla *politica estera e di sicurezza comune* (v. in particolare, l'art. 31 TUE e cfr. *supra* il capitolo 2 del presente studio).

³⁵ Percorrendo la lista esemplificativa di cui alla nota precedente, emerge vivido l'anacronismo della prevalenza del Consiglio. Ci sono tematiche dove è quasi incomprensibile, oltre che in stridente contraddizione con atavici dogmi della democrazia e dell'autodeterminazione.





to da un apposito patto di carattere generale, benché di valore giuridico assai opinabile, in caso di dissidi.

3.3. *Il metodo di voto in seno al Consiglio*

Il voto all'unanimità, con cui si esprime il Consiglio in molte occasioni, oltre che nel contesto delle *procedure legislative speciali*³⁶, corrobora le guarentigie individuali degli Stati UE nelle materie per loro più rilevanti e delicate. Ne discende che ciascuno possiede di un potere di veto³⁷, perché è in grado di arrestare una delibera, impedendo l'assenso corale.

Anche qui si vede l'onda lunga dell'impostazione storica delle Comunità europee, quando *de iure* o per un patto formalmente concordato ovvero per una stabile consuetudine, le decisioni demandate ai paesi membri erano prese di continuo consensualmente.

Le implicazioni perniciose del meccanismo si manifestano sia nel rischio permanente di un blocco dell'azione UE, sia nell'elaborazione di rarefatti e complicati compromessi. Il primo è l'esito estremo, sbandierato per esporre i danni dell'unanimità. L'altro viene meno focalizzato, ma è subdolo e rende sovente ostico o impossibile dare seguito all'artificioso risultato. In breve, nei due i casi, l'effetto è quasi analogo.

La critica al voto unanime è frequentissima, un intenso ritornello: viene bollato quale causa suprema delle lentezze e

³⁶ V. la nota 34. Inoltre, il voto del Consiglio all'unanimità è previsto anche per adottare importanti atti non strettamente legislativi, per esempio: art. 31 TUE per le misure afferenti alla *politica estera e di sicurezza comune* e alla *politica di difesa comune* (cfr. *supra* il capitolo 2 del presente studio); art. 49 TUE per l'adesione di un nuovo Stato membro all'Unione Europea; artt. 207 e 218 TFUE per gli accordi internazionali con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali (inclusi gli *accordi di associazione*); artt. 326 e ss. TFUE per la cosiddetta *cooperazione rafforzata*; art. 352 TFUE per attivare la cosiddetta *clausola di flessibilità* per iniziative necessarie a realizzare un obiettivo dei Trattati quando non ci sono poteri di azione *ad hoc* negli articoli dei Trattati.

³⁷ Con questo termine, sia nel gergo d'uso nelle istituzioni UE, sia nei mezzi d'informazione, viene spesso crudamente definito l'effetto inerente al voto all'unanimità.





delle inefficienze dell'Unione Europea. È la convinzione di parecchi studiosi e – almeno a parole – lo sostengono anche tanti esponenti politici. Il messaggio veicolato, con insistenza pressoché martellante, la pone in vetta ai punti da riformare con urgenza.

C'è quindi da chiedersi come mai, malgrado il suo spazio si sia ridotto, abbia potuto sopravvivere nei dibattiti sui ben cinque trattati che, nel corso di settanta anni, hanno apportato significativi emendamenti ai testi iniziali, per arrivare agli odierni TUE e TFUE. Con franchezza, va ammesso che l'unanimità torna utile ai governi degli Stati.

Nell'ambito di un sistema ibrido quale l'Unione che non è una federazione, con chiari equilibri e contrappesi, tale metodo di voto è percepito a guisa di una sorta di rete di sicurezza.

Fra i fautori ci sono quelli che spesso si trovano in minoranza o isolati, perché dissentono oppure sono a disagio con gli adempimenti che deriverebbero da innovazioni normative, da atti esecutivi del diritto UE o da certe opzioni di bilancio.

Un frangente che *mutatis mutandis* è sbagliato immaginare che riguardi solo alcuni paesi o partiti al governo con un orientamento euro-scettico. L'esperienza dimostra che può succedere a tutti.

Infatti, se si riflette, l'unanimità offre a ogni Stato una leva negoziale preziosa e versatile nelle discussioni, al fine di condizionare il proprio indispensabile voto affermativo e ricavarne concessioni dalle controparti.

Insomma, è uno strumento che – diciamo – fa comodo per la difesa partigiana dell'interesse nazionale: ragione per la quale non è mai sparito né dall'ordinamento, né dalla scena politica dell'Unione³⁸. Del resto, il Consiglio non è l'unica istituzione

³⁸ Ricordiamo il peso del voto all'unanimità al Consiglio nell'ambito dei Trattati CECA e CEE. Inoltre, ancora per esemplificare, non va dimenticata la crisi istituzionale della CEE, nel 1965, detta della *chaise vide* per la non partecipazione della Francia alle sedute del Consiglio: disputa che nacque proprio dall'opposizione a un'estensione del voto a maggioranza in seno al Consiglio e che fu chiusa da un patto politico (il *compromesso di Lussemburgo*), nel gennaio 1966, attribuendo a ogni Stato membro una sorta di potere di veto su delibere che toccavano suoi «interessi molto importanti», nozione indefinita





UE che operi con il dispositivo dell'unanimità. Anzi, al Consiglio Europeo è la regola perché, nell'assolvere il suo eminente ruolo guida³⁹, il più delle volte decide così o per consenso⁴⁰.

Di conseguenza, quando si perora l'abolizione del vincolo dell'unanimità, bisognerebbe essere assolutamente precisi e trasparenti.

In primis, dire se lo si vuole fare all'unisono con una svolta federale o assimilabile dell'Unione che introduca le inerenti garanzie per ogni Stato membro. Se invece, si intende intervenire a prescindere, va spiegato se la proposta sia di eliminarlo integralmente o parzialmente.

In quest'ultima ipotesi, per serietà e credibilità, non si dovrebbe prescindere dall'indicare esattamente le norme UE che sarebbero cambiate. A mio parere, svariate possono esserlo, senza consistenti problemi esiziali per gli Stati⁴¹.

con ampi margini di manovra. Infine, per essere sinceri, anche all'Italia ha tratto vantaggi dall'esigenza dell'unanimità, specie nelle difficili trattative sugli atti del bilancio UE, come è stato ben evidente dall'andamento delle due ultime tornate, nel 2012-2013 e nel 2018-2019. Al contrario, il voto a maggioranza previsto per i provvedimenti dell'unione economica e monetaria (fra cui i cosiddetti «Six-Pack» e «Two-Pack», noti per il loro bagaglio di vincoli e la loro fama di portatori di austerità: v. *infra* al capitolo 5 del presente studio), ha visto i margini negoziali italiani azzerati dal ritrovarsi in una sparuta minoranza dissenziente, ma insufficiente a ottenere o imporre cambiamenti a testi che una maggioranza qualificata di Stati favorevoli aveva comunque la volontà di approvare.

³⁹ V. l'art. 15, paragrafo 1 TUE. Si noti che il ruolo del Consiglio Europeo è davvero notevole ed è aumentato negli anni, sia con il mutare dei Trattati e le funzioni via via attribuite, sia per la crescente frequenza delle sue riunioni e l'importanza delle decisioni.

⁴⁰ V. l'art. 15, paragrafo 4 TUE: «... Il Consiglio Europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente...».

⁴¹ La mia opinione è che il vincolo dell'unanimità al Consiglio possa essere eliminato quasi ovunque (mi riferisco alle norme UE che lo prevedono; v. gli esempi *supra* alle note 34 e 36), senza creare problemi capitali agli Stati membri, né all'equilibrio dei Trattati vigenti. I problemi, a rigori, possono davvero porsi per i temi afferenti ai valori e ai principi base, ai diritti fondamentali e all'adesione di nuovi membri. Aggiungerei la materia della *politica estera e di sicurezza comune*, nel cui ambito però penso si possano individuare numerose eccezioni, magari *ad hoc* (v. quanto rilevato *supra* al capitolo 2 del presente studio e alla nota seguente). Un supplemento di riflessione di *realpolitik*





È altresì necessario illustrare con scrupolo i motivi della selezione, inclusi quelli della conservazione del voto all'unanimità in determinate fattispecie.

In ogni caso, sono dell'avviso che la strada maestra per virare su un profilo talmente importante sia di provvedere, in buona e dovuta forma, a una modifica dei Trattati. Meglio se fosse organica e complessiva o al minimo, intelligentemente chirurgica.

L'alternativa può essere un fermo accordo politico tra gli Stati di accettare la volontà di una maggioranza qualificata e di non impedire la delibera⁴². Per renderlo praticabile, occorrerebbe individuare le materie a cui si applica e dunque, le formazioni del Consiglio chiamate a sottoscriverlo per scelta dei rispettivi componenti o ferma istruzione ricevuta dai vertici dei vari esecutivi⁴³.

Una simile intesa avrebbe, probabilmente, il valore dei *gentlemen's agreement* che si fondano sull'onore degli aderenti e la fiducia reciproca. Potrebbe funzionare come impegno solenne fra governi⁴⁴, da consolidare in una prassi di applicazione continuativa. Difficile pensare di riconoscergli maggiore forza giuri-

meritano le delibere del bilancio UE, relative al *Quadro finanziario pluriennale* e alle «*Risorse proprie*» (v. anche *infra* al capitolo 4 del presente studio), in considerazione della peculiare natura dell'Unione Europea che, come più volte sottolineato, non è federale, né statale.

⁴² Ci si potrebbe richiamare al citato istituto dell'*astensione costruttiva*, disciplinato dall'art. 31 TUE per la *politica estera e di sicurezza comune*. Anzi, è proprio in virtù di un'estensione ermeneutica più evidente e immediata, che nell'ambito di detta politica sarebbe più agevole – almeno in linea di difendibilità giuridica – passare al voto a maggioranza (cfr. *supra* al capitolo 2 del presente studio).

⁴³ Va sottolineato che, per coerenza, se si interviene sulla modalità di voto al Consiglio, ci si deve porre in parallelo la questione di un'eventuale analogia modifica per il Consiglio Europeo quando si esprime sulle medesime materie. In alternativa, la modifica andrebbe circoscritta all'attività legislativa (cfr. art. 15 TUE: «...Il Consiglio europeo... Non esercita funzioni legislative...»).

⁴⁴ Per un siffatto impegno, proporrei di utilizzare quali precedenti *a contrario* il citato *compromesso di Lussemburgo* (v. *supra* nota 38) e il *compromesso di Ioannina* (relativo a una tutela supplementare della minoranza nel voto al Consiglio, successivamente recepito dagli artt. 4 e 5 della *Dichiarazione n.7* allegata ai Trattati, v. alla nota seguente).





dica: perché se l'avesse, integrerebbe una sorta di deroga informale ai Trattati, che *a rigori* è impossibile.

Infine, è opportuno osservare, che è veramente semplicistico, se non ingannevole, presentare la soppressione del voto all'unanimità come una panacea quasi salvifica. Difatti, l'Unione è spesso incapace di procedere anche quando può farlo con il sì della maggioranza dei suoi membri⁴⁵.

Gli esempi sono tanti e non pochi appaiono sconcertanti. Per rimanere nell'attualità, basta ricordare le percettibili lacune che persistono nella legislazione e nell'operato UE in settori dove si decide a maggioranza, quali le «*politiche comuni*» per l'immigrazione, la tutela della salute, l'energia, le «*reti transeuropee*» e le pertinenti interconnessioni⁴⁶.

4. Un bilancio più versatile per l'Unione Europea

Ai sensi dei Trattati, il bilancio dell'Unione Europea è al servizio del suo funzionamento e rileva di tre provvedimenti basilari: il *regolamento* relativo al *Quadro finanziario pluriennale* (QFP), il *Bilancio annuale* e la *decisione* sulle *Risorse proprie*⁴⁷.

Il primo atto fissa l'importo delle entrate e delle spese su un periodo di sette anni e il secondo stabilisce le medesime per l'anno corrente⁴⁸. Entrambi riportano sia la somma totale, sia la sua

⁴⁵ Per il calcolo di una *maggioranza qualificata* nelle votazioni del Consiglio, i Trattati fanno riferimento a una formula garantista, definita della *doppia maggioranza*: v. gli artt. 16 TUE e 238 TFUE. Ne discende che è fisiologica la possibilità di formare una cosiddetta *minoranza di blocco* per impedire una delibera (cioè, almeno quattro Stati, che rappresentino oltre il 35% della popolazione dell'Unione). Quest'ultima eventualità non è affatto remota; addirittura, in alcune materie è frequente e determina lunghi stalli. Inoltre, c'è l'ulteriore meccanismo di cui alla *Dichiarazione n.7*: in sostanza, si consente a un gruppo di Stati, non sufficiente per una minoranza di blocco (semplificando: poco più della metà della medesima) di manifestare la propria opposizione a un atto sottoposto al voto; allora, nel Consiglio si farà «tutto il possibile» per raggiungere, entro un «tempo ragionevole», una più ampia base di accordo.

⁴⁶ V. in maggior dettaglio *infra* il capitolo 6 del presente studio.

⁴⁷ V. gli artt. da 310 a 324 TFUE.

⁴⁸ V. in particolare, gli artt. 312 e 313 TFUE.





suddivisione nelle diverse rubriche che corrispondono alle linee d'azione concordate. Il terzo provvedimento specifica nel merito la tipologia delle varie entrate⁴⁹, la più cospicua delle quali sono i contributi che gli Stati versano in base al rispettivo *reddito nazionale lordo* (RNL)⁵⁰.

Come ordine di grandezza il *QFP* attuale, che copre il periodo dal 2021 al 2027, ammonta a poco più di mille miliardi di euro e corrisponde a circa l'uno per cento del RNL dell'Unione⁵¹.

Non è neppure lontanamente comparabile a quello degli Stati Uniti d'America che si colloca intorno al 25% del loro RNL (con tendenza a crescere negli ultimi esercizi). Come ovvio, gli USA sono una realtà pienamente federale, quindi con altre mansioni e strutture di spesa, ma colpisce comunque l'abisso della distanza dal magro bilancio UE⁵².

⁴⁹ Il TFUE denomina le entrate del bilancio UE «*Risorse proprie*». Per adottare la decisione su dette *Risorse* è prevista una procedura rigorosa che costituisce un *unicum* nei Trattati: in breve, oltre al voto all'unanimità al Consiglio per l'adozione, richiede un'ulteriore «...approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali...» (v. l'art. 311 TFUE), in buona sostanza una sorta di ratifica da parte dei parlamenti nazionali.

⁵⁰ Le «*Risorse proprie*» del bilancio UE, oltre ai citati contributi degli Stati legati al rispettivo RNL (cfr. anche la nota seguente), includono: i *dazi doganali* sulle merci in entrata nel territorio dell'Unione; un versamento degli Stati in percentuale sul loro fatturato annuale IVA (attualmente, pari allo 0,3%); il gettito delle imposte sugli stipendi dei dipendenti e dei membri delle istituzioni UE; l'ammontare delle sanzioni pecuniarie decise e riscosse dall'Unione nell'esercizio delle sue competenze; alcuni prelievi di cui alla politica agricola comune; un contributo pagato dagli Stati e calcolato in base al quantitativo di rifiuti di imballaggi di plastica non riciclati (quest'ultimo è in vigore dal 1° gennaio 2021).

⁵¹ Per la precisione, si tratta di 1074,3 miliardi di euro in termini di impegni (espressi in prezzi 2018), pari all'1,067% del RNL dell'Unione Europea a 27. Il consenso sul *QFP* è stato raggiunto al Consiglio Europeo nel luglio 2020, poi il Parlamento europeo ha ottenuto nel novembre 2020 (in sede di *previa approvazione*, cfr. la nota 25 *supra*) un ritocco al rialzo. Il RNL è il riferimento che di solito si considera in materia di bilanci pubblici e all'incirca, corrisponde al *prodotto interno lordo* (PIL); quello dell'Unione Europea è il risultato dell'addizione dei RNL dei suoi Stati membri (oggi 27).

⁵² La consolidata riluttanza politica europea a incrementare il bilancio comune è una delle – non commendevoli – prove delle diffuse carenze di un'autentica vocazione federale (cfr. ancora *infra* al capitolo 8 del presente studio).





Nel luglio 2020, al Consiglio Europeo, in contemporanea al via libera politico per il *QFP 2021-2027*, c'è stata l'intesa per varare uno strumento supplementare e innovativo, battezzato *Next Generation EU (NGEU)*, che prevede copiosi finanziamenti UE diretti a controbilanciare le implicazioni negative sull'economia della pandemia *COVID-19* e a stimolare la ripresa dopo il conseguente crollo del *prodotto interno lordo*⁵³.

La peculiarità eclatante del *NGEU* consiste nell'autorizzare l'Unione, per il tramite della Commissione, a emettere titoli di debito per raccogliere sui mercati le risorse da destinare a successivi finanziamenti per gli Stati, i quali riceveranno sovvenzioni e prestiti sulla base degli appositi *piani nazionali*, approvati e meticolosamente controllati in sede UE. Sono *piani* impegnativi e dettagliati che vincolano gli Stati (e dunque, i loro governi e parlamenti) su un orizzonte temporale di almeno sei anni, con il rischio di perdere i fondi UE qualora gli obiettivi non fossero raggiunti⁵⁴.

⁵³ V. le *conclusioni* del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020 per l'adozione del *QFP 2021-2027* e del *NGEU* e v. la *comunicazione NGEU* della Commissione del 27 maggio 2020 *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 def.; il *regolamento n.2020/2093* del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il *Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*; il *regolamento n.2021/241* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 che istituisce il *dispositivo per la ripresa e la resilienza* (noto con l'acronimo inglese *RRF*).

⁵⁴ Cfr. il cit. *regolamento n.2021/241*. Si noti la minuziosità dei controlli previsti: sia *ex ante* sull'idoneità di prospettiva dei piani nazionali di riforme strutturali e investimenti; sia in corso d'opera sul rispetto degli impegni e del calendario; sia successivamente sui risultati finali. I pagamenti da parte UE sono condizionati all'esito positivo delle verifiche e al via libera di Commissione e Consiglio (quest'ultima è una vera e propria valutazione fra pari, una *peer-review*). Sotto tanti profili, il meccanismo complessivo della *RRF* si avvicina molto all'idea delle «*intese di natura contrattuale sulle riforme strutturali*» («*contractual arrangements*») preconizzata dalla *Relazione dei quattro presidenti*, del 5 dicembre 2012 e approvata dal Consiglio Europeo del dicembre 2012 (e del giugno 2012, in una stesura preliminare, v. *infra* la nota 64), che recava l'emblematico titolo *Verso un'autentica unione economica e monetaria*. In sintesi, dette intese includevano incentivi UE (finanziati da risorse specifiche) per gli Stati membri che si fossero impegnati a portare avanti un preciso piano pluriennale di riforme favorevoli alla competitività, puntualmente concordato





Il vantaggio del *NGEU* è evidente: si indebita l'Unione, sia pure con la garanzia degli Stati membri, ma con sollievo immediato dei loro bilanci. Prezioso, specie per i paesi con il debito pubblico alto. Per quest'ultimi c'è anche il guadagno, grazie al *rating* ottimale dell'Unione⁵⁵, di pagare tassi d'interesse sui conseguenti finanziamenti UE, più bassi rispetto a quelli che subirebbero rivolgendosi direttamente al mercato.

In tal modo, si evita un pernicioso effetto divergente. Da un lato, ci sono gli Stati con più debito e di solito, maggiore necessità di investimenti, che però non possono spendere, per ottemperare alle regole UE⁵⁶ o per il costo eccessivo del denaro chiesto a prestito sui mercati. Mentre, dall'altro lato, ci sono gli Stati con conti pubblici solidi che, all'opposto, possono spendere e acquisire o incrementare un distacco positivo sugli altri.

Considerate le descritte premesse sistemiche, l'ottima accoglienza e l'indubbio effetto galvanizzatore, molte aspettative accompagnano l'inedito esperimento. Pertanto, è indispensabile chiedersi se e come sia possibile replicare la formula del *NGEU*.

Il fine sarebbe di perseguire differenti scopi di rilievo per l'Unione, per esempio: ulteriori investimenti pro-crescita e occupazione; iniziative per la difesa e la sicurezza comune; politiche per le migrazioni e per l'accoglienza dei rifugiati.

con la Commissione che, poi, ne avrebbe sorvegliato la corretta esecuzione. L'intento era di creare una rete di intese bilaterali vincolanti tra le istituzioni UE e ciascuno Stato aderente per contribuire a finanziare le riforme strutturali necessarie a eliminare le «...principali strozzature che ostacolano la crescita e l'occupazione...». L'odierno *RRF* ha una *ratio* analoga e nel rapporto bilaterale Stato-UE funziona in maniera sostanzialmente simile. Colpisce registrare i peana che adesso accompagnano il *RFF*, malgrado i suoi obblighi stringenti e di lunga durata, in contrasto con le resistenze verso la più duttile ipotesi del 2012: ma, come sappiamo, i tempi e le posizioni cambiano e la preveggenza è una dote rara.

⁵⁵ La tripla 'A' («AAA») riconosciuta dalle agenzie di valutazione (*rating*) grazie alla presenza, in ultima garanzia, anche degli Stati UE più solidi e affidabili. Sia consentito di annotare a margine che questi nuovi titoli di debito UE è consigliabile non chiamarli *eurobond*: accorgimento semantico banale che, al di là della natura tecnica dello strumento, aiuta rispetto ai radicati pregiudizi.

⁵⁶ Cfr. *infra* al capitolo 5 del presente studio.





Sono del parere che sia fattibile, se ci fosse – e auguriamoci che ci sia – la volontà politica di tutti gli Stati UE. Se si riuscisse a stabilizzare strumenti analoghi sarebbe un grande passo avanti per l'Unione, nell'ottica di dotarsi davvero dei mezzi necessari alle proprie ambizioni⁵⁷.

Giuridicamente non vedrei ostacoli, specie alla luce e in virtù degli approfondimenti di analisi di piena compatibilità con i Trattati effettuati dai *servizi giuridici* delle istituzioni UE. A cui si aggiunge l'assenza di formali contestazioni del *NGEU*, una volta approvato. In particolare, nessuno ha inoltrato ricorsi in sedi giurisdizionali europee e non era affatto scontato.

Dal punto di vista politico, invece, è certo che dovranno essere convinti vari governi riluttanti o contrari che ritengono debba restare un'operazione *una tantum*⁵⁸.

Non sarà agevole e direi che dipenderà da quattro fattori: gli esiti reali dell'attuale *NGEU*; la destinazione e l'oggetto di un nuovo schema d'intervento tipo *NGEU*; il tornaconto nazionale di ogni paese UE; l'*a priori* ideologico di chi dovrà decidere. Il primo è obiettivamente ineludibile e – non nascondiamocelo – il cartina tornasole per un responso favorevole sarà l'uso in Italia degli ingenti fondi che stiamo ricevendo e i risultati conseguiti.

5. La riforma dell'unione economica e monetaria

La crisi economica e finanziaria del 2008 è stata tanto inattesa, quanto dirompente ed è durata almeno fino al 2014. Ha scosso il mondo e in Europa, ha stravolto gli equilibri: specie

⁵⁷ Parafrasi dell'evocativo titolo dato, nel 1992, dall'allora presidente della Commissione Jaques Delors al documento che accompagnava la proposta di bilancio per le Comunità Europee (la cosiddetta *Agenda 2000*): v. COM (92) 2000 def. dell'11 febbraio 1992. In francese (lingua in cui era stato redatto il documento base), detto titolo è «*De l'Acte unique à Maastricht et au-delà: les moyens de nos ambitions*».

⁵⁸ Le prese di posizione di questo tenore da parte degli Stati membri sono state numerose già nel corso delle discussioni al Consiglio sul *NGEU* e al momento della delibera. Successivamente, sono state ribadite con convinzione: v. *inter alia* il ministro tedesco delle Finanze tedesco Christian Lindner nell'intervista al *Corriere della Sera* del 17 maggio 2022, p.7.





nell'ambito della cosiddetta *area dell'euro* che ha rischiato di disgregarsi⁵⁹. Nessuno ha dimenticato le vivaci preoccupazioni e lo smarrimento di quel periodo.

La risposta dell'Unione Europea, dopo non poche titubanze e divisioni, ha mirato soprattutto a rendere stringente la disciplina dell'unione monetaria, con una specifica attenzione ai parametri cifrati dal *Protocollo n.12* allegato ai Trattati e relativi all'indebitamento annuale (*deficit*) e al totale del debito pubblico degli Stati membri⁶⁰.

Nella carrellata di misure rigoriste, si sono così susseguite: una revisione del *Patto di stabilità e di crescita*⁶¹, con più vincoli

⁵⁹ Nell'ambito dell'Unione Europea le tensioni inerenti alla crisi economica e finanziaria, già vivaci, si impennano quando, il 18 ottobre 2010, a Deauville in Normandia, la cancelliera tedesca Angela Merkel e il presidente francese Nicola Sarkozy, riuniti per un loro vertice e – *sic!* – di ritorno da una passeggiata sulla spiaggia, diffondono un comunicato *in cui parlano genericamente di* «...private sector involvement...». *La reazione dei mercati (pare, inattesa dai protagonisti della dichiarazione) è repentina: dalle tre parole si deduce che chi detiene titoli di banche e titoli di Stati in difficoltà potrebbe subire un taglio del valore nominale. Si scatena allora la speculazione internazionale che, – per così dire, – scommette sul collasso degli Stati più esposti e del sistema dell'euro.*

⁶⁰ V. l'art. 126 TFUE e l'art. 1 del *Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi*, allegato ai Trattati, dove sono fissati i «valori di riferimento» evocati dal paragrafo 2 dell'art. 126 TFUE: «... il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico [*ndr: deficit*], previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato... [e]... il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato...» (*ndr: nel prosieguo del presente testo, si usa l'acronimo PIL in luogo di prodotto interno lordo*).

⁶¹ Con il nome di *Patto di stabilità e di crescita (PSC)* si designa la normativa varata nel 1997 ed entrata in vigore il 1° luglio 1998. All'origine c'è la risoluzione del Consiglio Europeo di Amsterdam del giugno 1997 relativa al patto di stabilità (97/C 236/01) che si tradurrà in due *regolamenti* del Consiglio adottati il 7 luglio 1997 (*n. 1466/97* per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, cioè il cosiddetto *braccio preventivo*; e *n.1467/97* per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, cioè il cosiddetto *braccio correttivo o procedura d'infrazione*). Il *PSC* è emendato per la prima volta nel 2005, con altri due *regolamenti* del Consiglio del 27 giugno 2005 (*n. 1055/2005* per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; e *n. 1056/2005* per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavan-





per i governi⁶²; la sottoscrizione di trattati specifici fra i paesi dell'Unione, *a latere* del diritto UE in senso stretto⁶³; e le normative per gli istituti di credito⁶⁴.

zi eccessivi) con cui, senza cambiare i parametri quantitativi cardine (cfr. *Protocollo n. 12*, v. la nota precedente), si ridisegnano gli obiettivi di finanza pubblica a medio termine (*obiettivo di medio termine*) e si prevede la facoltà di delineare per ciascuno Stato membro un percorso di avvicinamento differenziato che rifletta le rispettive posizioni di bilancio e realtà economiche e contabili. Poi, nel 2011 e 2013 interviene un'ulteriore modifica del *PSC* con i cosiddetti «*Six-Pack*» e «*Two-Pack*», v. la nota seguente.

⁶² Sono soprattutto essenziali due pacchetti di norme adottati nel 2011 e nel 2013. Prima il cosiddetto «*Six-Pack*» che comprende cinque *regolamenti* (quattro del Parlamento europeo e del Consiglio: *n. 1173/2011* sull'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; *n. 1174/2011* sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; *n. 1175/2011* sulle procedure di sorveglianza delle posizioni di bilancio; *n. 1176/2011* sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; e uno del Consiglio: *n. 1177/2011* sulla procedura per i disavanzi eccessivi) e una *direttiva* del Consiglio (*2011/85/UE* sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri). A seguire il cosiddetto «*Two-Pack*» inclusivo di due *regolamenti* del Parlamento europeo e del Consiglio (*n. 472/2013* sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto concerne la loro stabilità finanziaria; e *n. 473/2013* sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro).

⁶³ Ci si riferisce a due trattati internazionali (o *trattati intergovernativi*, secondo la definizione in voga nel gergo UE per sottolineare che non rientrano fra gli atti del diritto UE in senso stretto). Il primo è il Trattato che istituisce il *Meccanismo europeo di stabilità (MES)*, quale organismo finanziario sovranazionale; è firmato il 2 febbraio 2012 da 17 Stati membri dell'Unione Europea ed è stato negoziato dopo che il Consiglio Europeo, nel marzo 2011, aveva appositamente modificato (avvalendosi della *procedura di revisione semplificata* dei Trattati *ex art. 48*, paragrafo 6 TUE, v. il testo alla nota 89 *infra*) l'art. 136 TFUE aggiungendovi un terzo paragrafo; sul *MES* v. ancora *infra* alla nota 92. Il secondo è il *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, di solito chiamato «*Fiscal Compact*», firmato il 2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'Unione, tranne la Repubblica Ceca e il Regno Unito, nonché la Croazia che allora non era membro UE.

⁶⁴ Con riguardo agli istituti di credito rilevano, in particolare, le norme della cosiddetta *unione bancaria*, lanciata dal Consiglio Europeo del 29 giugno 2012 (v. le sue *conclusioni*), e incardinata su tre elementi: (i) il *meccanismo di*





Infine, contro le turbolenze dei mercati e la speculazione, si sono rivelati risolutivi i multiformi strumenti d'intervento della Banca Centrale Europea (BCE), varati a partire dall'estate 2012, dopo che il Consiglio Europeo nella sua riunione di giugno aveva faticosamente raggiunto l'accordo affinché, nella sua indipendenza, la BCE si attivasse⁶⁵.

vigilanza unico di cui al regolamento n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013; (ii) il *meccanismo di risoluzione unico* di cui alla direttiva 2014/59/UE del 15 maggio 2014 (detta BRRD); (iii) il *sistema di garanzia sui depositi* di cui alla direttiva 2014/49/UE del 16 aprile 2014 (detta DGSF) e alla proposta di regolamento per istituire un sistema europeo noto con l'acronimo EDIS (v. COM-2015-586 fin.) del 24 novembre 2015 e tuttora in discussione). A questi si aggiungono altre disposizioni UE a disciplina dell'attività creditizia, fra le quali sono importanti la direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 e il regolamento n. 575/2013 del 26 giugno 2013 (cfr. il «Pacchetto CRD IV - CRR»).

⁶⁵ Il Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012 trova un'intesa consensuale dopo un estenuante e combattuta discussione (iniziata nel pomeriggio, terminata alle 5.00 del mattino successivo e ripresa intorno alle 10.00), che contrappose soprattutto Germania e Italia (quest'ultima sostenuta da Francia e Spagna, come era stato concordato *ad hoc* nei mesi precedenti; cfr. le memorie dell'allora presidente francese F. Hollande, *Les leçons du pouvoir*, Stock, 2018, pp. 158-162). V. le sue formali conclusioni e in particolare le frasi: «...Siamo pertanto impegnati ad adottare ferme misure per affrontare le tensioni nei mercati finanziari, ripristinare la fiducia... Siamo determinati ad adottare le misure necessarie per garantire un'Europa finanziariamente stabile, competitiva e prospera...». In seguito, la Banca Centrale Europea (BCE), confermò di volersi impegnare (discorso del 26 luglio 2012) e poi varò le *Outright Monetary Transactions* (OMT) per l'acquisto da parte della BCE di titoli del debito pubblico a breve termine degli Stati membri in una situazione di grave difficoltà macroeconomica, confermata dall'avvio di un apposito programma con il MES (v. *supra* la nota 63) su richiesta dei medesimi Stati. Dunque, il programma MES costituisce una condizione esplicita per l'intervento OMT che, con tale correlazione persegue tre obiettivi: garantire l'accesso al credito a paesi che se lo vedrebbero negato o concesso a tassi d'interesse esorbitanti; contenere la divaricazione (*spread*) fra i tassi d'interesse pagati dagli Stati in difficoltà e dagli altri Stati; mantenere lo Stato che beneficia dell'OMT responsabile del proprio debito e stimolarlo (con il vincolo del programma MES) verso una politica economica più virtuosa (cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE del 27 novembre 2012, causa C-370/12, cit. *infra* alla nota 99). Il Consiglio Europeo di giugno 2012 è anche importante perché approva il *Patto per la crescita e l'occupazione* (alla cui origine c'è una lettera del febbraio 2012 ai membri del Consiglio Europeo, promossa da Italia, Paesi Bassi e Regno Unito e firmata da dodici Stati che, per la prima volta in alternativa all'usuale lettera franco-tedesca, fa pro-





In contestazione e opposizione alle scelte UE, non sono mancati i rilievi critici, provenienti da discordanti visioni tecniche nel merito⁶⁶, dalle animate dispute politiche e dalla delusione di tanti cittadini.

È indubbio che nella percezione generale, resti radicata l'immagine e il bruciante ricordo di una dura austerità che, per inesorabile reazione, ha nutrito il consenso a movimenti d'opinione avversa, spesso ricondotti – con una buona dose di semplificazione – alla categoria denominata *populismo*.

L'eredità lasciata dalla crisi del 2008 nell'Unione Europea è purtroppo negativa. In estrema sintesi, si può dire che si sono accentuati sia il divario economico e sociale tra gli Stati membri, sia le divergenze sulla stessa configurazione dell'integrazione.

Nel susseguente tentativo di favorire un cambio di marcia, si è riaperta un'estesa riflessione sugli assetti ordinamentali, nell'ottica di una correzione significativa delle regole. Il dibattito è stato incentivato dall'esperienza fatta in occasione della pandemia che ha visto, fra l'altro, la Commissione e il Consiglio giungere sino alla cosiddetta «sospensione» del *Patto di stabilità*⁶⁷.

poste concrete per una svolta rispetto all'austerità e alle pressioni disgreganti nell'*area dell'euro*: v. «Il Sole 24 Ore» del 20 febbraio 2012; proposte riprese nel testo del citato *Patto per la crescita*) e la versione preliminare della *Relazione dei quattro presidenti* (che delinea *inter alia* la cosiddetta *unione bancaria*, v. la nota precedente, e il «quadro integrato di politica economica» inclusivo dei più sopra ricordati «*contractual arrangements*», v. alla nota 54).

⁶⁶ La controversia più nota e sistemicamente rilevante vede protagonista la Germania e in particolare, ha riguardato due *misure della BCE, note come OMT* (v. la nota precedente) e *Public Sector Purchase Programme (PSPP)* entrambe oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht, BVG) che ne sostenevano l'incostituzionalità in quanto atti *ultra vires* che violano la ripartizione di competenze fra UE e Stati membri: v. rispettivamente le sentenze della Corte di giustizia UE del 16 giugno 2015 Gauweiler et al., causa C-62/14 e dell'11 dicembre 2018 Weiss et al., causa C-493/17, entrambe rese a seguito di rinvio pregiudiziale del BVG che poi si pronuncia con sue successive sentenze rispettivamente del 21 giugno 2016 e del 5 maggio 2020. Va sottolineato che, pur respingendo i ricorsi, il BVG si discosta parzialmente dall'interpretazione della Corte di giustizia creando una frizione con il principio della «primazia» o «primato» del diritto UE su quelli degli Stati membri (v. infra la nota 127).

⁶⁷ V. la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2020 *sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*,





Al momento, si oscilla fra le ipotesi accademiche e quelle che proiettano i desideri di ciascun governo nazionale, con le consuete diffidenze tra aneliti conservatori e riformisti. È ovvio che il brusco evolvere della congiuntura con la guerra in Ucraina sta influenzando notevolmente.

Può essere utile un conciso esame delle principali opzioni evocate. Le passerei in rassegna nell'ordine che mi sembra più plausibile quanto alla loro potenziale realizzabilità, alla luce dei recenti documenti diffusi a cura della Commissione⁶⁸ e degli umori che trapelano.

5.1. Cambiare il «Patto di Stabilità»

La prima opzione punta a rinfrescare, modificandoli di nuovo, i *regolamenti* UE relativi al *Patto di stabilità* (*PSC*). Giuridicamente lo si può fare, intervenendo come previsto dal TFUE, con gli articoli che costituiscono la base giuridica dei vari atti UE del vigente *PSC*⁶⁹. Penso che l'obiettivo minimo da perse-

COM(2020) 123 def. La base giuridica è individuata negli artt. 5 paragrafo 1, 6 paragrafo 3, 9 paragrafo 1, e 10 paragrafo 3, del *regolamento n. 1466/97* e negli artt. 3 paragrafo 5, e 5 paragrafo 2, del *regolamento n. 1467/97*. I detti *regolamenti* sono parte del *Patto di stabilità*, cit. *supra* alla nota 61. La sospensione del *PSC* è stata in seguito prorogata, a causa del perdurare dei problemi che l'avevano giustificata, e questo è un indicatore interessante dei dubbi che serpeggiano sul quadro disciplinare dello stesso *PSC*. Peraltro, va evidenziato che la sospensione del *PSC* non implica affatto che le sue varie disposizioni cardine (sostanziali e procedurali) non debbano essere rispettate dagli Stati, bensì permette «...alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto [*PSC*] discostandosi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero.» (v. l'ultimo capoverso della *comunicazione* citata nella presente nota).

⁶⁸ V. in particolare, le *comunicazioni* della Commissione: *Riesame della governance economica* del 5 febbraio 2020 (COM-2020-55 fin.); *L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica* del 19 ottobre 2021 (COM-2021-662 fin.); *Orientamenti per la politica di bilancio 2023* del 2 marzo 2022 (COM-2022-85 fin.).

⁶⁹ Per adottare le modifiche bisogna procedere ai sensi degli artt. 121 e 126 TFUE, basi giuridiche degli atti UE che compongono il *Patto di stabilità*: quindi la competenza spetta al quadrilatero Consiglio, Parlamento europeo,





guire sia l'esplicita incorporazione, nei testi legislativi, degli elementi sottolineati nelle *comunicazioni* della Commissione del 2021 e 2022⁷⁰. Su due insisterei parecchio: la «sostenibilità» del debito di uno Stato e la qualità degli investimenti ivi effettuati.

Mettere l'accento sulla «sostenibilità» quale criterio di valutazione prevalente⁷¹ nella *procedura per i disavanzi eccessivi* di cui ai Trattati⁷², permette di badare alla sostanza: la questione centrale cesserebbe di essere soprattutto l'ammontare del passivo o la sua incidenza in percentuale sul *prodotto interno lordo* (PIL) e diventerebbe la reale capacità di rifinanziare regolarmente il proprio debito sui mercati e di sopportarne il costo senza patemi⁷³.

Anche per gli investimenti si deve guardare a elementi concreti: stimare le loro prospettive di redditività nel lungo periodo e in aggiunta, premiare con una ponderazione benevola la sintonia strategica con le priorità comuni UE, come ad esempio, ambiente, tecnologie digitali, energia, difesa⁷⁴.

Sono innovazioni su cui non dovrebbe risultare arduo trovare un'intesa, tant'è vero che a leggere bene l'odierno testo del

Commissione e BCE, verosimilmente previa indicazione della linea politica da parte del Consiglio Europeo.

⁷⁰ Cit. *supra* nota 68.

⁷¹ Si tenga, tuttavia, presente che la «sostenibilità» del debito pubblico non è semplice da calcolare.

⁷² V. in particolare, il già citato *Protocollo n. 12*, allegato ai Trattati.

⁷³ Un'evidenza empirica, fra le varie: in una fase di tassi d'interesse bassi, rifinanziare il medesimo debito o perfino uno più alto, costa meno di quando i tassi erano elevati. Quindi, l'identico debito pubblico risulta più facilmente ripagabile da parte dello Stato e questo comprova che, nella valutazione, la «sostenibilità» del debito dovrebbe avere più peso della cifra assoluta dovuta e del suo valore in percentuale sul PIL. Emblematico è proprio il caso dell'Italia che nel 1992, su un debito di circa il 120% del PIL, pagava interessi pari a circa il 12% del PIL; mentre nel 2020, su un debito che sfiora il 160% del PIL, paga interessi pari al 3,4% del PIL (v. il grafico pubblicato da M. Bordignon, *Regole europee, la soluzione 100 per cento non basta*, in *lavoce.info*, 4 novembre 2021).

⁷⁴ Questa conclusione risponde sia alla logica corretta di ogni investitore in un'economia di mercato, sia a un'esigenza di coerenza con i traguardi delle stesse politiche dell'Unione Europea. La formula è riconducibile alla cosiddetta *regola aurea* (*golden-rule*), ma è saggio non chiamarla così per evitare ostracismi preconcepiuti e immediati.





PSC, dopo le riforme del 2005 e 2011, si nota che gli elementi che è già prescritto di vagliare sono molti e di portata assolutamente simile⁷⁵. Ne discende che, se considerati caso per caso, aprono vasti spazi di contraddittorio fra gli Stati e le istituzioni UE nell'ambito della procedura. Naturalmente, può solo giovare affinarli e completarli con un'ulteriore calibrata riforma che ne corrobora la forza normativa.

Tuttavia, va rilevato che le critiche al PSC sovente non riguardano il dettato delle sue regole, quanto piuttosto il modo con cui sono state e vengono applicate dalle competenti istanze UE che, in ultima analisi, sono politiche (seppure con l'istruttoria tecnica delle loro amministrazioni). Dunque, penso che la situazione potrebbe migliorare se si convergesse, contemporaneamente, su due mete.

Da un lato, su precisi emendamenti alle disposizioni in vigore, sull'onda dell'esperienza maturata durante la recente inedita sequenza di crisi. Dall'altro, con una diversa attitudine valutativa da parte della Commissione e del Consiglio che, per una maggior certezza del contesto legale, andrebbe disciplinata in apposite linee guida vincolanti che inquadrino al meglio l'attuale discrezionalità⁷⁶.

⁷⁵ Alcuni esempi: (i) «gli sviluppi nella posizione del debito pubblico a medio termine, la sua dinamica e sostenibilità, compresi in particolare i fattori di rischio», (ii) il pericolo di «una grave recessione economica», (iii) «l'attuazione di politiche nel contesto di una strategia di crescita comune dell'Unione», (iv) «la qualità complessiva delle finanze pubbliche», (v) «l'influenza del ciclo sul ritmo di riduzione del debito», (vi) «l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale», (vii) la situazione «in termini di risparmi netti del settore privato».

⁷⁶ Molti fra i problemi riscontrati negli anni sono noti e la quadra è difficile da trovare. L'arbitrarietà dei numeri di cui al *Protocollo n. 12* (v. la nota 60; e sull'idea di cambiarli, v. *infra*) è stata contestata, benché comunque abbiano assolto il ruolo di frenare gli eccessi. Ma ancor più dubbi e polemiche hanno toccato l'ambiguità e la complessità dei vari altri parametri da interpretare ai fini delle delibere chiave: da qui i ricorrenti attacchi alla burocrazia tecnocratica della Commissione, alle decisioni troppo politiche del Consiglio, alle interminabili trattative fra queste due istituzioni UE e gli Stati membri di volta in volta in causa. Sulle incognite dei maggiori o minori margini di discernimento discrezionale, v. ancora *infra*.





5.2. Emendare il «Six-Pack» e il «Fiscal Compact»

Una seconda idea che circola è di apportare rettifiche più focalizzate e circoscritte: sia ai *regolamenti* e alla *direttiva* UE del cosiddetto «Six-Pack», sia al trattato intergovernativo conosciuto con il nome di «Fiscal Compact». Dal punto di vista giuridico, anche questo è fattibile.

Per il «Six-Pack» vale quanto indicato poc' anzi a proposito del *PSC*⁷⁷. Mentre, per modificare il «Fiscal Compact» serve, come per ogni trattato internazionale, l'accordo e la ratifica di tutti i firmatari. In alternativa, varrebbe la pena di guardare al suo articolo 16 dove si dice che, entro cinque anni dall'entrata in vigore, devono essere adottate le misure necessarie per incorporarne il contenuto nell'ordinamento UE.

A tal fine, la Commissione aveva fatto una formale proposta di *direttiva* del Consiglio che è tuttora pendente, nonostante il termine quinquennale sia ampiamente scaduto⁷⁸. Dunque, perché non valutare l'opportunità di avvalersi dell'*iter* legislativo aperto, riattivandolo, per modificare qualche precetto del «Fiscal Compact», con l'intento di recepirlo nel diritto UE, garantendone così l'armonia con gli eventuali emendamenti al *PSC*.

I promotori accesi vorrebbero edulcorare le regole più severe, viceversa i perplessi temono di lederne la *ratio* dissuasiva e quindi, c'è chi si oppone. Credo sia comunque essenziale che i cambiamenti riguardino entrambe i due corpi normativi, perché sono intimamente legati.

Infatti, nella motivazione originaria, il «Fiscal Compact» avrebbe avuto la funzione di presentare in maniera chiara il nuovo *PSC*, scaturito dall'innesto delle regole del «Six-Pack» in quelle anteriori, ordinandole in una sorta di testo unico sintetico per facilitarne la comprensione e l'applicazione. Invece, su forte impulso della BCE, si arrivò a correggere e integrare alcune prescrizioni⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. le note 69 e 62 *supra*.

⁷⁸ La proposta della Commissione, ai sensi dell'art. 16 del «Fiscal Compact» è del 6 dicembre 2017 ed è fondata sull'art. 126 TFUE: v. COM (2017) 824 def. del 6 dicembre 2017.

⁷⁹ In concreto, il «Fiscal Compact» (v. in particolare, l'art. 3) modifica quattro profili: (i) specifica l'obbligo aggiuntivo (v. l'art. 8 per la possibilità di





Le contrarietà politiche di certi governi nazionali non appaiono semplici da superare, ma ci sono validi argomenti per dare all'impianto una migliore aderenza alla realtà esistente. Ad esempio, per eliminare l'esplicita regola che richiede la riduzione di 1/20 l'anno del debito pubblico eccedente il valore canonico del 60% del *PIL*⁸⁰.

È un impegno gravoso e disatteso, su cui le stesse istituzioni UE si sono astenute dall'insistere con procedure *ad hoc*, accogliendo i vari bemolle offerti dalla disciplina, per giustificare il mancato adempimento degli Stati.

Così, in un'ottica di *realpolitik*, tanto varrebbe riscrivere tale regola impiegando termini e concetti che attorniano il baricentro della «sostenibilità» del debito, nelle già richiamate *comunicazioni* della Commissione del 2021 e 2022. Fra questi, spiccano espressioni meno drastiche, seppure rigorosamente pertinenti, come: «discesa graduale», «stabilizzare e successivamente ridurre», «aggiustamento di bilancio spalmato su più anni, accompagnato da investimenti e riforme».

Può valere la pena di sviluppare un ragionamento analogo anche in riferimento alla nozione di «pareggio strutturale» quale traguardo per il bilancio di uno Stato. La sua interpretazione potrebbe essere resa versatile e duttile, considerando e inserendo nelle appropriate disposizioni elementi sintonici a quelli qui appena menzionati a proposito della diminuzione dell'ammontare del debito pubblico.

Se si volesse optare per simili soluzioni o perfino a prescindere da esse, suggerirei di dedicare la massima cura a descrive-

adire la Corte di giustizia UE in caso di violazione) degli Stati firmatari di inserire nel proprio ordinamento, preferibilmente con norma di livello costituzionale (l'Italia lo ha fatto con legge cost. n. 1/2012), un vincolo al *pareggio strutturale* per il bilancio nazionale (cfr. l'art. 8); (ii) nell'ambito del cosiddetto *braccio preventivo*, per l'*obiettivo di medio termine* in termini di *deficit strutturale* è fissata la misura massima dello 0,5% del *PIL*, mentre il «*Six-Pack*» lo fissava all'1%; (iii) si prevede un *meccanismo di correzione automatica* nel caso di deviazioni dall'*obiettivo di medio termine* (per alcune nozioni, v. *supra*); (iv) richiama l'art. 126 TFUE per le decisioni del Consiglio nella *procedura per disavanzi eccessivi* dovuti al debito pubblico (cfr. l'art. 4 e v. *infra* la nota 83).

⁸⁰ V. l'art.1 del *regolamento n. 1177/2011*, cit. parte del «*Six-Pack*» e l'art. 4 del «*Fiscal Compact*».





re e concordare il metodo che va seguito per le verifiche da svolgere nei singoli casi scrutinati. Infatti, occorre blindare l'equità dell'analisi, soprattutto se applicando criteri più elastici, si pervenisse a consentire di disegnare per ciascuno Stato un percorso molto differenziato di ottemperanza alle norme base.

Non bisogna dimenticare che, nell'ermeneutica, quanto più una regola è assortita di locuzioni vaghe e indeterminate, tanto maggiore è la discrezionalità di discernimento per chi la deve applicare al fine di decidere. Nella specie, si tratta della Commissione e del Consiglio, che espanderebbero il loro potere di guidare gli Stati. Quindi, tale amplificata discrezionalità andrebbe risolutamente inquadrata, per scongiurare esiti disequilibrati.

Rispetto a quest'ultimo profilo e a ulteriori singoli punti del «*Six-Pack*» e del «*Fiscal Compact*», rifletterei diligentemente sull'effettivo interesse per l'Italia di una riformulazione. Vanno soppesati con cautela i pro e i contro della posizione da assumere. Ci sono meccanismi eterodossi, che giustificano dubbi, ma non è evidente che ne trarremmo un beneficio cambiandoli.

Esemplare è il voto con la cosiddetta *maggioranza inversa* necessario al Consiglio per respingere una proposta della Commissione nel contesto della *procedura per i disavanzi eccessivi* dovuti al *deficit* annuale⁸¹. Sistema singolare che, inconfutabilmente, rende egemone la Commissione e le sue conclusioni.

Però, al medesimo tempo, evita che gli Stati più abili nel trovare alleati (magari, perché hanno un'influenza economica e/o politica) eludano le regole più facilmente, attraverso una *minoranza di blocco*⁸².

⁸¹ La cosiddetta *maggioranza inversa* (a volte chiamata *capovolta*) è disposta dell'art. 7 del «*Fiscal Compact*» che riprende il sistema introdotto dal «*Six-Pack*».

⁸² Si ricorda che, nel 2011, all'origine della previsione della *maggioranza inversa* nel «*Six-Pack*» ci fu l'intento di escludere stalli o ritardi perniciosi e segnatamente, che si ripetesse quanto era accaduto nella seduta del Consiglio *Ecofin* (ministri dell'Economia o del Tesoro) del novembre 2003, quando, a maggioranza, sotto presidenza italiana, viene respinta la proposta della Commissione di procedere per *disavanzo eccessivo* nei confronti di Francia e Germania che avevano superato con il loro indebitamento annuale la soglia del 3% del rispettivo *PIL*.





C'è da chiedersi, con realismo, se l'Italia sia fra questi e se il ritorno all'usuale maggioranza non sarebbe suscettibile di favorire altri. Del resto, i nostri rischi peggiori sono sul fronte del debito pubblico alle cui pertinenti procedure, però, non si applica la 'maggioranza inversa'⁸³.

5.3. *Intervenire sulla «procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi»*

Una terza opzione percorribile per incidere sull'assetto dell'unione economica e monetaria attiene alla *procedura per gli squilibri macroeconomici*, la cui utilità viene sottolineata con frequenza dalla Commissione⁸⁴. È delineata dal «Six-Pack» con lo scopo di sorvegliare e se del caso, correggere un ampio raggio di detti squilibri fra gli Stati membri⁸⁵. Costituisce un pilastro del cosiddetto *semestre europeo* vocato ad agevolare un governo (*governance*) allineato dell'economia UE, mediante il coordinamento delle politiche economiche, sociali e di bilancio degli Stati membri⁸⁶.

L'esame comparativo di questa procedura e della *procedura i per disavanzi eccessivi* mostra che la seconda è più energica e cogente. Ne risulta una disparità di trattamento fra gli squilibri inerenti ai conti pubblici statali (*deficit* e debito pubblico) e le altre tipologie di squilibri d'impatto macroeconomico.

⁸³ V. l'art. 4 del «*Fiscal Compact*»: la sua ultima frase è esplicita nel richiamo all'art. 126 TFUE e quindi alle normali procedure e maggioranze in sede di Consiglio. Per memoria, questo fu l'esito di un'esplicita richiesta da parte italiana nel 2012, durante il negoziato sul «*Fiscal Compact*».

⁸⁴ Per esempio, dalla *comunicazione* dell'ottobre 2021, cit. *supra*.

⁸⁵ V. i *regolamenti n. 1176/2011 e n. 1174/2011*, cit. alla nota 62 *supra*. Il primo definisce, all'art. 1: sia gli *squilibri*: «... ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione...»; sia gli *squilibri eccessivi*: «... squilibri gravi, compresi quelli che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria...».

⁸⁶ Il *semestre europeo* è un ciclo di sei mesi vocato al coordinamento delle politiche economiche, sociali, di bilancio e del lavoro e rientra nel quadro del governo economico dell'Unione: v. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>





Per esigenze di equità giuridica fra situazioni simili, sarebbe corretto e coerente assicurare una rigorosa simmetria fra le due procedure, visto che hanno una logica e delle finalità ultime sostanzialmente equiparabili.

La riforma dovrebbe permettere di agire in *par condicio* contro tutti i diversi squilibri macroeconomici, inclusi alcuni davvero sensibili ma non adeguatamente perseguiti. Tale sembra essere il caso del *surplus* eccessivo negli scambi commerciali effettuati nel territorio UE, di cui beneficiano certi Stati membri a discapito di un *mercato interno* ben integrato e non disarmonico.

Anche il saldo attivo nei consuntivi di alcuni Stati, benché *prima facie* virtuoso, se diventa eccessivo può creare problemi insidiosi: perché accentua la tensione e il divario (*spread*) fra i tassi d'interesse (bassi o inesistenti) che pagano sui loro titoli di debito e quelli (alti) che pagano altri Stati. Ne derivano implicazioni destabilizzanti per la moneta unica e il *mercato interno* che non sono state mai accuratamente misurate, né exceptite dalle competenti istanze UE.

5.4. Altre proposte di riforma

Infine, ci sono nel dibattito contributi di idee che patrocinano provvedimenti di modifica mirati ovvero che individuano importanti temi collegati. Mi permetto di selezionarne tre: aumentare o eliminare i valori di riferimento per il *deficit* e il debito pubblico degli Stati; concentrare il *focus* sulla spesa pubblica di ogni paese; verificare e affinare gli strumenti europei per fronteggiare le tensioni iniziate nella tarda primavera 2022, con lo scatto dell'inflazione e il rialzo dei tassi d'interesse e occuparsi della sorte dei titoli di debito pubblico nazionali ora detenuti dalla Banca Centrale Europea (BCE), dopo i suoi acquisti degli scorsi anni attraverso gli appositi programmi⁸⁷.

Per intervenire sui parametri di *deficit* e debito, bisogna deliberare emendamenti *ad hoc* al testo del *Protocollo n.12*, allega-

⁸⁷ Cfr. *supra* e v. alcuni esempi alla nota 66.





to ai Trattati, dove sono esplicitamente indicati⁸⁸ e per farlo, serve sempre l'accordo unanime degli Stati membri UE⁸⁹.

Molti pensano che la flessibilità massima del 3% del *PIL* sia ragionevole per il *deficit* annuale, mentre appare anacronistica la soglia del 60% del *PIL* per il totale del debito, visto l'attuale ben più alto livello medio UE. Di conseguenza, si ipotizza un aumento fino al 100% del *PIL* che fotograferebbe meglio la presente situazione europea.

C'è però da chiedersi se un incremento del parametro sarebbe, di per sé, risolutivo. Non è detto che sia così, perché in futuro probabilmente un nuovo numero diventerebbe altrettanto inadeguato.

L'alternativa potrebbe essere la soppressione della percentuale riferita al debito pubblico che verrebbe sostituita da specifici richiami a ponderare la sua «sostenibilità» e in particolar modo la traiettoria di riduzione nel tempo.

Al di là delle scelte, direi che non è comunque evidente, in un'ottica politica di risultato, che valga la pena di prendere di

⁸⁸ V. art. 1 del *Protocollo n. 12*. Cfr. la nota 60 *supra*.

⁸⁹ Non dovrebbe essere necessario avviare la complessa *procedura di revisione ordinaria* per emendare i Trattati stessi, come talvolta si sente affermare, perché il *Protocollo n. 12* si ricollega alla *Parte terza* del TFU, relativa alle politiche e azioni interne dell'Unione. Dunque, è modificabile con la *procedura di revisione semplificata* dei Trattati di cui al paragrafo 6 dell'art. 48 TUE: «...Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti... Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica... delibera[ndo] all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo...[la ratifica] degli Stati membri...». Da notare che rimane invariata l'incertezza dell'esito, specie se fossero *referendum* nei paesi dove l'opinione pubblica è più rigida e avversa ai lassismi nei conti pubblici. Peraltro, potrebbe esserci anche la più agile – ma bisognerebbe dimostrare che sia davvero applicabile – procedura del paragrafo 14 dell'art. 126 TFUE: «...Ulteriori disposizioni concernenti l'attuazione della procedura descritta nel presente articolo sono precisate nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati [*i.e. Protocollo n. 12*]. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono detto protocollo...». Si noti che, quale che sia la procedura, occorre sempre l'assenso di tutti gli Stati UE.





petto proprio le faticose cifre, con le vivaci sensibilità e ostilità *a priori* che si solleverebbero. Semmai è vero il contrario, soprattutto in una burrascosa congiuntura europea e mondiale. Riterrei prudente non toccare il *Protocollo n. 12* e lavorare per integrare i criteri interpretativi e applicativi dei *regolamenti* del *Patto di stabilità*, come esposto più sopra⁹⁰.

La proposta di porre la «spesa pubblica nominale» al centro dell'impianto dei controlli UE è stata elaborata dal *Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche* (CCEFP), meglio noto con il nome inglese *European Fiscal Board*⁹¹.

Il vantaggio sarebbe che si tratta di un dato accertabile con sicurezza, sia *ex ante* che *ex post*. La spesa di uno Stato andrebbe programmata almeno su base triennale e se ne stimerebbe la potenziale redditività, inclusiva delle entrate tributarie (cioè, imposte e tasse). A una maggiore aspettativa di reddito futuro corrisponderebbe la facoltà di spendere di più.

Al dunque, si valuterebbero le ricadute sul livello complessivo del debito pubblico che resterebbe vincolato a un percorso discendente, come previsto anche dalle vigenti regole. Per ogni Stato verrebbe tracciata la curva appropriata *ad hoc*, sulla base di quanto desumibile dalla *procedura per gli squilibri macroeconomici* e della «sostenibilità» del debito stesso. Invece delle attuali sanzioni, alle devianze corrisponderebbero tagli nell'erogazione dei fondi UE destinati al paese. Le rilevanti decisioni restano alla Commissione e al Consiglio.

Lo schema del CCEFP tara differentemente la bussola, su un asse fra la spesa e il debito. Può darsi che sia meno impervio e più trasparente incardinare così l'esame finalizzato a rispettare l'enunciato dei Trattati; ma su questo l'ultima parola spetta agli esperti di contabilità e finanza. Per la praticabilità giuridica non vedrei inconvenienti palesi, salvo che sarebbero ineludibili marcate rettifiche al diritto derivato UE e alle prassi analitiche e operative.

⁹⁰ Cfr. *supra* i corrispondenti rilievi esposti con riguardo alla prima delle opzioni di riforma sinteticamente descritte nel presente testo e relativa al PSC.

⁹¹ V. per una sintesi esplicativa: M. Bordignon, *Regole fiscali europee, una proposta di riforma*, in *lavoce.info*, 17 settembre 2019.





Con riguardo al mutato scenario macroeconomico del 2022, ci si domanda se i mezzi di azione della BCE siano adeguati. Come ovvio per un istituto centrale, occorre *in primis* tener testa al notevole aumento dell'inflazione. Tuttavia, allarma l'istantanea reattività negativa dei mercati agli annunci di un aumento del tasso d'interesse base e della chiusura del «*quantitative easing*» (l'emissione di nuova moneta). In particolare, sono cadute le borse valori ed è ripresa la fibrillazione che punisce gli Stati con il debito pubblico più alto, ampliando il divario (*spread*) fra i tassi d'interesse.

La BCE e la volontà dei governi di reagire uniti sono attese alla prova. La sfida è garantire il supporto alla stabilità e all'integrità nell'*area dell'euro*, contrastando le «frammentazioni» (termine impiegato di recente dalla BCE).

Nel giugno 2022, è stato ribadito l'impegno ad attivare un cosiddetto «scudo anti-spread», come avvenne con le determinanti iniziative, varate a partire dall'estate 2012. L'effetto prodotto è positivo, sebbene non si sappia come sarà, né se imporrà condizioni agli Stati beneficiari. È importante ricordare che se il modello seguito o lo strumento impiegato fosse il medesimo del 2012 (vale a dire le *Outright Monetary Transactions*, OMT) o uno analogo, la condizione cardine sarebbe il previo avvio di un programma di assistenza da parte del *Meccanismo europeo di stabilità* (MES) allo Stato membro in situazione di grave difficoltà macroeconomica che così beneficerebbe anche dello «scudo»⁹².

⁹² L'impegno della BCE per un consistente «scudo anti-spread», è stato reiterato dalla presidente Christine Lagarde in un'audizione al Parlamento europeo il 20 giugno 2022 (dopo alcune sue precedenti dichiarazioni più oscillanti). Per le iniziative dell'estate 2012, v. *supra* le note 65 e 66; per il MES v. *supra* la nota 63. Il sistema del MES prevede vari tipi di assistenza finanziaria agli Stati dell'*area dell'euro* che ne facciano richiesta perché incontrano difficoltà (o tassi d'interesse esorbitanti) sui mercati. I suoi interventi sono soggetti a una «rigorosa condizionalità» (v. l'art. 136 TFUE) che può variare: include sempre una «valutazione della sostenibilità del debito pubblico» dello Stato che ricorre al MES e una «sorveglianza rafforzata» sulla situazione delle sue finanze (con l'obbligo di fornire a livello UE le medesime informazioni previste dal cosiddetto «braccio correttivo» di una *procedura per i disavanzi eccessivi*; v. *supra* le note 60, 61 e 72); inoltre, il Consiglio ha la facoltà di raccomandare formalmente allo Stato in causa un «programma di aggiustamento





Un interrogativo corollario concerne le ingenti quantità di debito degli Stati membri dell'unione economica e monetaria, con conti pubblici precari, acquistate negli anni scorsi dalla BCE. Da svariate parti viene segnalato che non potrebbe più detenerle a lungo e con piena legittimità per il venir meno della giustificazione che, a norma dei Trattati, aveva consentito all'istituto centrale di immettere forte liquidità nel sistema e di acquistare titoli sovrani, a supporto della stabilità e dell'integrità nell'*area dell'euro*.

Adesso, in particolare a causa dell'impennata dell'inflazione, il contesto sta variando notevolmente e si può porre un problema oltre che per la condotta futura della BCE, anche per i quantitativi accumulati⁹³. Quindi, a evitare complicazioni dirompenti, si prospetta un'alienazione dei detti titoli di debito pubblico statale, possibilmente ad altri organismi comuni europei.

Dal punto di vista finanziario, le formule sul tavolo sembrano tenere, malgrado differiscano nei dettagli e trapelino saltuarie incongruenze da vagliare con scrupolo anteriormente alla scelta conclusiva. Meno automatico e scontato è il responso affermativo sul piano della loro correttezza giuridica, prima ancora dell'effettiva fattibilità politica.

macroeconomico». Le azioni *OMT* sono subordinate all'attivazione di un programma del *MES* e dunque, sono sottoposte all'insieme delle condizioni concretamente previste da tale programma. In sostanza, lo schema prevede che lo Stato riceva sia l'assistenza *MES*, sia lo scudo *OMT*, accettando *inter alia* la stretta sorveglianza UE sulla propria politica economica. Di sicuro è un vincolo molto severo per l'autonomia di scelta politica di un governo (e dei partiti che lo sostengono). La *ratio* è la garanzia per gli altri Stati dell'*area dell'euro* che saranno scongiurati possibili comportamenti non virtuosi (cioè, divergenti dalle regole UE in vigore e in particolare dal *Protocollo n. 12*, allegato ai Trattati), suscettibili di danneggiarli per l'interdipendenza legata alla condivisione della stessa unione economica e monetaria. Per alcune considerazioni in tema: A. Baglioni, *Sullo scudo anti-spread la Bce deve fare chiarezza*, in *lavoce.info*, 10 giugno 2022.

⁹³ Dati e rilievi sono esposti da: C. Cottarelli e GP. Galli, *Review of the EU economic governance framework: a focus on the revision of the SGP fiscal rules*, in *Osservatorio CPI*, *osservatorioci@unicatt.it*, 2022; A. Baglioni e M. Bordignon, *Debito pubblico nelle mani della BCE: uscirne non è un obbligo*, in *lavoce.info*, 1° febbraio 2022.





In estrema sintesi, possiamo comparare due scuole di pensiero che, in buona sostanza, convergono nella diagnosi base, per poi differire nello sbocco finale. Le ipotesi sono: conferire una parte consistente del debito dei vari Stati posseduto dalla BCE a una nuova entità *ad hoc* (chiamata di solito dai proponenti «agenzia europea del debito»)⁹⁴ oppure a un'entità già esistente, come il MES, *Meccanismo europeo di Stabilità*⁹⁵. Sono modelli ingegnosi che meritano un'analisi approfondita, ma in questa sede, mi limiterei ad alcuni rilievi che reputo preliminari a ogni soluzione in materia.

Anzitutto, per istituire *ex novo* un qualsivoglia organismo dell'Unione Europea è indispensabile individuare una solida base giuridica nei Trattati o nel diritto UE che, nella specie, non è di immediata evidenza. Se del caso, per dotarsene, si dovrebbe crearne una, così come si fece nel 2012, per quella necessaria a consentire di dar vita al MES, modificando l'art. 136 TFUE⁹⁶.

Peraltro, proprio il testo attuale di quest'ultima disposizione non sembra di per sé impedire che il MES assuma anche l'ulteriore ruolo ipotizzato. Però, occorre vagliarne bene statuti e regole di funzionamento per appurare se e in che maniera possa agire⁹⁷.

Infine, quale che sia la scelta da preferirsi, credo vada accertata a fondo l'ottemperanza con il cosiddetto *divieto di bail-*

⁹⁴ Si vedano, per esempio, le differenti idee esposte da: L. D'Amico, F. Giavazzi *et al.*, *Riformare il sistema fiscale europeo*, in *lavoce.info*, 15 gennaio 2022, e da M. Amato e F. Saraceno, *Squaring the circle - How to guarantee fiscal space and debt sustainability with a European Debt Agency*, in *SEP Working Paper*, 1/2022, 19 gennaio 2022.

⁹⁵ Si vedano: E. Avgouleas e S. Micossi, *On selling sovereigns held by the ECB to the ESM: institutional and economic policy implications*, in *CEPS Policy Insight*, March 22, 2021. Per il MES, v. le note 63 e 92 *supra*.

⁹⁶ Come allora sarebbe percorribile la via della *procedura di revisione semplificata* dei Trattati di cui all'art. 48, paragrafo 6 TUE, il cui testo è riportato alla nota 89 *supra*.

⁹⁷ Il terzo paragrafo dell'art. 136 TFUE, aggiunto nel 2012, recita: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».





out, di cui all'art. 125 TFUE⁹⁸, alla luce delle medesime circostanze che oggi imporrebbero alla BCE di cedere parte dei titoli di debito nazionale detenuti.

In proposito, deve badarsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE⁹⁹, che sancisce l'esigenza dirimente di rispettare almeno due condizioni: che lo Stato beneficiario continui a essere il solo responsabile delle sue passività e che l'assistenza lo stimoli verso una politica economica virtuosa. Anche questi vincoli andrebbero messi in chiaro nel *modus operandi* del nuovo apparato a cui si pensa.

6. Rivedere alcune «politiche comuni» dell'Unione Europea

Nel sistema dell'Unione Europea, come è noto, oltre alla *politica economica e monetaria*, ci sono molteplici politiche pubbliche che affiancano o sostituiscono le analoghe attività dei suoi Stati membri. Sono le cosiddette «*politiche comuni*», presenti sin dalle origini delle Comunità europee.

La loro giustificazione si evince dai Trattati che le delineano e ne indicano la base giuridica, mentre la messa in opera avviene sia attraverso gli atti esecutivi delle istituzioni, sia con l'emanazione delle normative che formano e nutrono il corpo del copioso diritto derivato UE.

Nel tempo, il numero delle «*politiche comuni*» e le caratteristiche concrete di ciascuna tendono a cambiare, recependo le

⁹⁸ V. l'art 125 TFUE: «1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali... di qualsiasi Stato membro... Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni... di un altro Stato membro...».

⁹⁹ V. in particolare la sentenza della Corte del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland et al.*, causa C-370/12. La giurisprudenza, sancita a seguito di una domanda di interpretazione pregiudiziale, conforta un'importante interpretazione di un divieto dell'art. 125 TFUE. Per ben recepirla, con giovamento per la certezza del diritto, troverei sensato che si desse finalmente seguito a quanto previsto dallo stesso art. 125 TFUE, al suo secondo paragrafo: «...2. Se necessario, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può precisare le definizioni per l'applicazione dei divieti previsti dagli articoli 123 e 124 e dal presente articolo».





istanze di integrazione o le correzioni di rotta per adattarsi agli orientamenti e alle esigenze che prevalgono¹⁰⁰.

In qualsiasi contesto, l'acume di coloro che hanno la responsabilità delle scelte di governo si valuta dai fatti e dai risultati ottenuti. Da un lato e inevitabilmente, non mai è possibile soddisfare tutti, ma dall'altro lato, nell'ambito dell'Unione si rilevano carenze sconcertanti in non poche fra le «*politiche comuni*» più significative. Sofferinarsi su alcuni eventi cardine dell'ultimo ventennio permette di capire.

La cosiddetta *globalizzazione*, con l'acceleratore della rivoluzione tecnologica, ha intensificato gli scambi commerciali nel mondo e mutato le gerarchie fra gli Stati a netto svantaggio di quelli europei. Durante la crisi economica e finanziaria del 2008, ci si è trovati in ambascia prima di individuare – non proprio velocemente e con esiti opinabili – le piste per uscirne. Nel periodo precedente e nel successivo, si sono ben viste le lacune nei comparti dell'armonizzazione tributaria intra-UE e del governo delle epocali migrazioni che si dirigono verso il nostro continente. Il crescente e inquietante manifestarsi su scala internazionale della criminalità organizzata e del terrorismo richiedono una risposta quanto più coordinata e cogestita possibile. Tra il 2020 e il 2022, il devastante impatto della pandemia *COVID-19* e i pesanti contraccolpi della guerra in Ucraina nel 2022 hanno messo a nudo un'insidiosa vulnerabilità europea – più profonda e ampia di quanto ci si aspettasse – evidenziando insufficienze gravi nei campi della tutela della salute e delle materie prime per produrre energia e per l'industria agroalimentare.

Va subito sottolineato che, rispetto a ognuno di questi fragenti, non è affatto impellente riformare i Trattati perché, nella panoplia giuridica UE, esistono gli strumenti per un'azione dell'Unione. Taluni sono più che collaudati e rodati. Per giunta, nella quasi totalità dei casi, l'adozione delle relative normative si

¹⁰⁰ Per rendersi conto dell'incremento del numero delle «*politiche comuni*», basta vedere la breve lista di quelle previste dal Trattato CEE e il ben più copioso inventario odierno. È altresì molto evidente l'attuale articolazione e complessità di ciascuna delle diverse «*politiche comuni*» via via disciplinate dall'evolvere dei pertinenti testi di diritto derivato UE, nonché delle linee guida istituzionali adottate.





fa con la *procedura legislativa ordinaria*¹⁰¹, nel cui ambito il Consiglio delibera a maggioranza. Inoltre, svariati provvedimenti sono affidati alla Commissione.

Ciononostante, si possono riscontrare inadeguatezze puntuali o complessive davanti alle sfide poc' anzi elencate: a dimostrazione – purtroppo – che, se il tema è sensibile, si può avere uno stallo anche quando non è prescritta l'unanimità per il voto in seno al Consiglio. Qualche sommaria considerazione esemplificativa aiuta a inquadrare la situazione.

La *politica commerciale comune (PCC)* è un architrave delle relazioni esterne dell'Unione, fu prevista già nel Trattato CEE ed è una competenza esclusiva UE¹⁰². La sua vocazione è di contribuire alla liberalizzazione degli scambi e degli investimenti mondiali. Ma, concepita in un'era in cui gli Stati membri, insieme con gli USA e il Giappone, dominavano la scena planetaria, mostra palesi segni di inidoneità negli attuali equilibri in impegnosa trasformazione.

Per dirlo con schiettezza, alla luce del passaggio di ruolo da predatori ad appetibile preda, bisogna assicurare la difesa degli interessi europei reimpostando velocemente alcuni aspetti di rilievo della PCC, all'unisono con le collegate regole UE per la *tariffa doganale comune* e per la libertà d'investimenti dall'estero¹⁰³. Nel 2019, si è avuta una prima, timida virata per avere un coordinamento dei controlli nazionali (da limitare a motivi di sicurezza o di ordine pubblico) sugli investimenti diretti dai pae-

¹⁰¹ V. la nota 25 *supra*.

¹⁰² V. gli artt. 206 e 207 TFUE. Per l'attribuzione della competenza esclusiva all'Unione, v. l'art. 3, paragrafo 1, lettera e) TFUE.

¹⁰³ *L'unione doganale e la tariffa doganale comune* nei rapporti con i paesi terzi sono regolate agli artt. da 28 a 33 TFUE. La libertà degli investimenti, anche quando provengono dall'esterno dell'Unione Europea, è sancita dagli artt. 63 e ss. TFUE; può essere limitata dagli Stati UE unicamente per giustificati motivi di *ordine pubblico* o di *pubblica sicurezza* (v. art. 65 TFUE) oppure da delibere del Parlamento europeo e del Consiglio (v. art. 64, paragrafo 2 TFUE); invece «...solo il Consiglio... all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure che comportino un regresso del diritto dell'Unione per quanto riguarda la liberalizzazione dei movimenti di capitali diretti in paesi terzi o provenienti da essi» (v. il paragrafo 3 dell'art. 64 TFUE).





si terzi all'UE e per esortare gli Stati membri a dotarsi di leggi *ad hoc*¹⁰⁴.

Le misure di *politica economica e monetaria* prese a livello di Unione Europea per fronteggiare la crisi del 2008, sono state commentate nel capitolo precedente¹⁰⁵. Presentano luci e ombre ed è in corso una complessiva opera di riassetto, con la lodevole intenzione di mantenere la rotta della stabilità e dei conti pubblici sani, rimuovendo gli adempimenti eccessivi e le rigidità. Non sarà per niente facile, date le visioni divergenti, e le scelte base ne condizioneranno la credibilità.

Per quanto attiene, poi, alla materia tributaria i vuoti normativi UE sono manifesti, con eclatanti divaricazioni fra i diversi Stati membri. La realtà dell'Unione è asimmetrica: ogni forma di gabella distorsiva della libera circolazione delle merci e dei servizi è stata soppressa¹⁰⁶, ma sopravvivono differenze notevoli sia fra le aliquote delle imposte indirette, sia fra le tipologie e l'ammontare di quelle dirette.

Una maggiore armonizzazione gioverebbe, ma i Trattati sottopongono le questioni fiscali all'assenso di tutti gli Stati che è stato ed è difficilissimo da conseguire, per colpa della diffusa volontà di conservare gelosamente sovranità e vasta autonomia al riguardo¹⁰⁷.

¹⁰⁴ V. il *regolamento n. 2019/452* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione; è applicabile dall'11 ottobre 2020. In Italia la legge in vigore è detta dei *golden power*: DL 15 marzo 2012, n.21, convertito con L. 11 maggio 2012, n.56, successivamente modificata.

¹⁰⁵ V. il capitolo 5 del presente studio.

¹⁰⁶ V. artt. 110 e ss. TFUE.

¹⁰⁷ Per le *imposte indirette*, v. in particolare, l'art. 113 TFUE; da notare che limita esplicitamente l'armonizzazione legislativa a quanto «...necessari[o] per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza». Per le *imposte dirette*, i Trattati non prevedono una vera e propria competenza legislativa UE; tuttavia, ci sono stati interventi (ad esempio: per la tassazione delle società e degli interessi sui conti bancari; per evitare la doppia imposizione del medesimo reddito e le discriminazioni sui redditi da lavoro) basati sull'art. 115 TFUE: «... direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni [nazionali]... che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno». Per l'e-





Il mercato ne subisce oggettive perturbazioni. *Inter alia* la difforme tassazione per identiche prestazioni, entrate e proprietà influisce sulle catene degli acquisti e delle vendite e in sovrappiù, le aziende multinazionali cercano di imputare gli utili nel paese dove pagano meno¹⁰⁸.

Sono convinto che questo sia un banco di prova rivelatore per sondare, senza indugi, se c'è convergenza fra i governi sull'abbandono del freno dell'unanimità al Consiglio e se è sincera: in effetti, in una materia nodale per di *mercato interno* UE, le marcate dissonanze tributarie costituiscono una singolare eccezione da cancellare per elementare coerenza¹⁰⁹.

Nei Trattati ci sono articoli specifici per l'*immigrazione* e le verifiche sulle persone che desiderano entrare nel territorio dell'Unione Europea¹¹⁰. Si aggiunge la legislazione derivata, inclusa del *regolamento* in genere denominato «di Dublino». È un regolamento molto importante perché assegna al primo Stato

splicito requisito del voto all'unanimità ai fini delle delibere del Consiglio (cfr. *supra* il capitolo 3 del presente studio), v. l'art. 114, paragrafo 2 TFUE. Nel corso di decenni, ci sono state numerose prese di posizione e documenti in materia da parte delle istituzioni UE e di formali gruppi di studio *ad hoc*. Ma, proprio nell'attuale fase, sarebbe auspicabile che la Commissione mostrasse maggiore intraprendenza e ambizione sul piano operativo e propositivo, visto l'enorme rilievo delle questioni di merito e di principio, collegate al buon funzionamento dell'*unione economica e monetaria*, oltre che del *mercato interno*, e alle stesse esigenze del bilancio UE.

¹⁰⁸ La frammentazione tributaria del *mercato interno* UE consente elusioni fiscali di vario tipo, specie ai contribuenti maggiori con attività in più Stati membri dell'Unione. Nell'esempio più frequente, attribuendo gran parte degli utili alla società capogruppo, la cui sede è stabilita in un paese a bassa tassazione, si sottrae reddito imponibile a quelli che l'hanno più elevata. Il beneficio è spesso accresciuto dalla possibilità, legalmente riconosciuta, di concordare una congrua riduzione dell'imposta base. I tentativi di opporsi a siffatte pratiche non sono, sinora, riusciti: cfr. l'interessante *caso Apple*: sentenza del Tribunale UE del 15 luglio 2020, *Irlanda et al. c. Commissione*, cause T-778/2016 e T-892/2016.

¹⁰⁹ La puntualizzazione dell'art. 114 TFUE, al paragrafo 2, è una deroga al disposto generale del paragrafo 1: «... Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria... adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni [nazionali]... che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno...».

¹¹⁰ V. gli artt. da 77 a 80 TFUE.





membro in cui arriva un migrante, il compito di stabilirne l'identità e di valutare se possieda i requisiti per il diritto all'asilo¹¹¹.

Così, ogni onere è posto sostanzialmente a carico di tale Stato membro e poiché nell'ultimo decennio gli arrivi si sono impennati l'assolvimento dei compiti è diventato estremamente gravoso, se non impossibile.

Ne discendono le ricorrenti, accese polemiche e un contesto di scarsa compartecipazione dinnanzi a un esodo drammatico, pieno di tragedie. Situazioni che stridono con il «...principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità...» e con i capisaldi dello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, postulati dall'ordinamento UE.

Non c'è dubbio che il *Regolamento di Dublino* andrebbe opportunamente aggiornato e con grande rapidità. Ma le discussioni fervono da anni e non ci si riesce, a motivo delle vivaci contrapposizioni fra gli Stati, i cui ministri dell'Interno non pervengono a trovare la necessaria maggioranza qualificata in seno al Consiglio¹¹².

¹¹¹ Il *regolamento n. 604/2013* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, stabilisce criteri e meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. È chiamato *Regolamento di Dublino* (o di *Dublino III*) perché ha preso il posto di una convenzione firmata a Dublino nel 1990. La sua base giuridica è l'art. 78, paragrafo 2, lettera e) TFUE e come dice il paragrafo 1 del medesimo articolo, recepisce le disposizioni e le nozioni base del quadro internazionale stabilito in particolare dalla *Convenzione di Ginevra* del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati. Finché gli arrivi nell'Unione erano contenuti, il *Regolamento di Dublino* ha funzionato abbastanza, ma è diventato inadeguato da quando sono aumentati enormemente, specie in alcune aree geografiche (per esempio: le coste del Mediterraneo, per gli incessanti arrivi da Africa, Medio Oriente e Asia; e di recente, i paesi dell'Europa dell'Est per chi viene dall'Ucraina devastata dalla guerra).

¹¹² V. l'art. 80 TFUE, esplicito sul «...principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità...». Numerosi sono stati i tentativi per progredire in concreto, ad esempio: nel giugno 2018, il Consiglio Europeo chiede a tutti gli Stati membri di accogliere volontariamente i migranti che arrivano in altri Stati membri (v. le *conclusioni* del Consiglio Europeo del 28 giugno 2018); su questa base, nel settembre 2019 (accordo di Malta) e nuovamente nel giugno 2022, i ministri dell'Interno concordano l'adesione di alcuni Stati UE a una ripartizione dei migranti





Le minacce di portata oramai eminentemente transazionale dei moderni fenomeni della criminalità e del terrorismo e il repentino dilagare di virus altamente contagiosi mettono a repentaglio la tranquillità dei cittadini. I Trattati contengono prescrizioni da un lato, per la cooperazione fra autorità giudiziarie civili e penali e fra i competenti servizi di polizia e sicurezza¹¹³, e dall'altro lato, per la «sanità pubblica»¹¹⁴.

Vanno attuate al meglio e per farlo ci vuole un salto di qualità nel gioco di squadra, come hanno insegnato le dure esperienze recenti. Le chiavi su cui si deve lavorare alacremente fra Stati membri sono la fiducia reciproca e la condivisione di conoscenze, informazioni e pratiche operative.

Senza, dimenticare, naturalmente, che un corollario positivo della risposta ai colpi della pandemia *COVID-19*, è stato il varo del programma *Next Generation EU*, secondo un modello innovativo che, come si sostenuto più sopra, andrebbe replicato¹¹⁵.

Sul versante della sua *politica nel settore dell'energia*, l'Unione Europea non scopre certo adesso di soffrire di una penuria di fonti e materie base. È prioritario non ripetere gli errori commessi dalla CEE di fronte agli *shock* petroliferi del 1973 e del 1979¹¹⁶, quando mancò una valida e organica iniziativa congiunta.

o in alternativa, a dare un contributo finanziario; in precedenza, nel luglio 2019, i ministri degli Esteri avevano mostrato vivido interesse e apertura verso le proposte italiane per una distribuzione più sistematica e organizzata fra gli Stati dei migranti in arrivo, in maniera da condividere gli oneri dei controlli prescritti dal *Regolamento di Dublino* (v. il «Corriere della Sera» del 14 luglio 2019, pp. 1 e 3).

¹¹³ V. gli artt. da 81 a 89 TFUE e gli artt. 23 e ss. TUE

¹¹⁴ V. l'art. 168 TFUE che, al paragrafo 1, recita: «...Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana...». Tuttavia, «tutela e miglioramento della salute umana» non sono incluse fra le cosiddette *competenze concorrenti* di Unione e Stati membri (cfr. l'art. 4 TFUE), bensì menzionate all'art. 6 TFUE per cui «L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri...». Ciononostante, visto il tenore del paragrafo 4 dell'art. 168 TFUE, che prescrive il voto a maggioranza qualificata al Consiglio, penso sia evidente che esistano già gli spazi per attivarsi meglio in sede UE, sempre che se ne abbia la volontà e la capacità.

¹¹⁵ V. *supra* al capitolo 4 del presente studio.

¹¹⁶ Ci si riferisce alle note crisi energetiche derivate dai consistenti rialzi del prezzo del petrolio collegati: nel 1973, alla guerra detta dello *Yom*





Allora, gli Stati membri perseguirono strategie individuali: chi optò per il nucleare¹¹⁷, chi puntò sul carbone o sulla ricerca di petrolio e gas, chi restò legato principalmente alle importazioni, in ampia misura da fuori UE.

Anche dopo, perdurano i distinguo poiché ciascun paese doveva ammortizzare i costi dei suoi investimenti e stentarono a decollare sia una sinergica politica comune, sia una efficace liberalizzazione del settore¹¹⁸. Addirittura, come rilevato dalla Commissione, manca ancora la completa interconnessione fra le reti nazionali.

Date le necessità dell'industria e della società europea, la forte dipendenza energetica esterna è una spada di Damocle. Fra i problemi cagionati, di cui constatiamo l'asprezza con la guerra in Ucraina, ci sono i rincari di prodotti essenziali e la simultanea inflazione. È amaro realizzarlo di nuovo ed è beffardo che succeda quando, in sede UE, si era faticosamente raggiunta un'intesa per la «neutralità climatica» entro il 2050¹¹⁹, nell'ottica dello *sviluppo sostenibile* e della svolta *verde* quale anima del

Kippur; e nel 1979, alla rivoluzione in Iran e alla successiva lunga guerra con l'Irak.

¹¹⁷ Da notare che questa scelta non si inquadra, come penso si sarebbe invece dovuto fare, nel sistema del pur vigente Trattato *Euratom*, cit. *supra* alla nota 5.

¹¹⁸ V. l'art. 194 TFUE, base per una «politica dell'Unione nel settore dell'energia» e gli artt. da 170 a 172 per le *reti transeuropee* nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Si noti che i detti articoli dispongono che, per la necessaria normativa, il Consiglio deliberi con la maggioranza qualificata e insieme al Parlamento europeo (i.e. *procedura legislativa ordinaria*). Va anche rilevato, facendo un paragone con il comparto delle telecomunicazioni, che le prescrizioni UE per le liberalizzazioni nel settore dell'energia sono state adottate più tardi e più lentamente.

¹¹⁹ Per i dettagli sull'obiettivo della *neutralità climatica* per il 2050, v. la *comunicazione* della Commissione *Il Green Deal europeo* dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 def.; v. l'attuativo *regolamento n. 2021/1119* del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica («*Normativa europea sul clima*»). L'Unione si inserisce nella linea di azione indicata dalle Nazioni Unite, ai fini di uno «*sviluppo sostenibile*», nella risoluzione dell'assemblea generale del 20 settembre 2015 relativa all'*Agenda 2030* e nel successivo *Accordo di Parigi* del dicembre 2015.





disegno *in fieri* dell'Unione. L'emergenza è massima, gli imprenditori e l'intera opinione pubblica sono in ansia.

C'è da augurarsi che, questa volta, con la regia delle istituzioni UE, gli Stati membri si attivino insieme. Non è però evidente, dato che il pregiudicato rapporto con la Russia li ha spinti a muoversi in ordine sparso per trovare accordi di fornitura sostitutivi e li ha divisi sui tagli sanzionatori¹²⁰.

La Commissione, per parte sua, ha proposto il complesso piano *REPowerEU*, per sostenere la diversificazione dell'approvvigionamento energetico, dare impulso alla transizione verso le fonti rinnovabili e migliorare l'efficienza¹²¹. Speriamo che porti i frutti auspicati, ma serve omogeneità d'intenti e di azioni.

L'Unione Europea appare esposta anche sul versante agroalimentare. Una debolezza che sorprende, visto che la *politica agricola comune* (PAC), prevista espressamente dai Trattati fin dagli inizi della CEE¹²². È una delle più rinomate e assorbe tuttora una grande porzione dei fondi del bilancio UE.

Concepita per dare un'autosufficienza alimentare¹²³ e un robusto supporto all'agricoltura, la PAC ha via via emanato una

¹²⁰ La disarmonia è stata subito visibile nelle settimane e nei mesi dopo l'offensiva della Russia in Ucraina a fine febbraio 2022: il pellegrinare di ministri di vari Stati UE, per giunta in competizione fra loro, alla ricerca di venditori alternativi di gas e petrolio; e le perduranti divergenze e le non-decisioni al Consiglio, perfino al Consiglio Europeo sull'entità delle sanzioni alla Russia, (con rinvii e deroghe *ad hoc* in contraddizione con molti annunci) e su un meccanismo UE per calmierare i rincari dell'energia che gravano su aziende e cittadini. Il tutto in un contesto singolare in cui gli europei continuano a comprare gas da chi condannano come aggressore, il quale peraltro ha il pieno controllo del flusso che dosa secondo il proprio esclusivo interesse finanziario e politico.

¹²¹ V. *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi accessibili*, in COM (2022) 108 def. dell'8 marzo 2022.

¹²² V. gli artt. 38 e ss. TFUE. Nel Trattato CEE fra gli obiettivi della *Comunità economica europea* indicati all'art. 3 lettera d), c'è: «... l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura...».

¹²³ In Europa c'erano appena state le terribili devastazioni della Seconda guerra mondiale e le ristrettezze alimentari del dopoguerra: l'incubo della carestia e della malnutrizione facevano sì che le popolazioni sentissero le questioni agricole come assolutamente prioritarie e condividessero appieno l'obiettivo della CEE. Un consenso che si è enormemente affievolito negli anni successivi con il benessere e l'abbondanza di cibo a buon mercato.





meticolosa regolamentazione, assortita di appositi e decisivi finanziamenti, che col tempo, oltre a sovrapporsi alle leggi del mercato, hanno determinato alcuni eccessi di produzione¹²⁴.

La successiva linea istituzionale UE è stata di ridimensionare la PAC¹²⁵ per gradi e inesorabilmente: garantendo un certo reddito agli agricoltori, ma inducendoli a ridurre l'attività e giungendo a finanziare il non utilizzo di terreni coltivabili, il cosiddetto *set-aside*¹²⁶. Parallelamente e ineluttabilmente, aumentano i rifornimenti dai venditori esterni all'Unione, facilitati dalla progressiva maggiore apertura del commercio mondiale.

Il risultato – che oggi sgomenta – è la crescente subordinazione per tanti prodotti basilari (come il grano e il mais) e strumentali (come i fertilizzanti). C'è stata una deprecabile miscela di miopia e di troppo affidamento nella perenne fluidità ottimale degli scambi globali.

Sono del parere che s'imponga una scrupolosa riflessione: l'oramai imprescindibile concetto di «autonomia strategica», rilanciato dall'Unione a partire dal 2020 deve inglobare l'agro-alimentare e condurre spediti a una confacente ricalibratura della PAC.

Lo sguardo immediato è alle urgenze, ma ce ne vuole uno lungimirante verso il futuro che prepari programmi adeguati e vincoli gli operatori a interiorizzare appieno gli obblighi di uno *sviluppo sostenibile* (come per l'energia) e di una produzione sana, genuina, consona all'ecologia e sempre più autenticamente *biologica*¹²⁷.

¹²⁴ Con i conseguenti problemi di conservazione e trasformazione delle giacenze esorbitanti, arrivando perfino alla loro parziale distruzione ed eliminazione.

¹²⁵ Il diverso orientamento si accentua, durante la seconda presidenza di Jaques Delors alla Commissione, attraverso le proposte di riforma fatte nel 1992 dal commissario per l'agricoltura Ray McSharry.

¹²⁶ Nel marzo 2022, con la guerra in Ucraina e gli evidenti rischi di penuria, viene autorizzata dall'Unione Europea la ripresa delle coltivazioni nei terreni posti in regime di *set-aside*.

¹²⁷ Al concetto di «autonomia strategica» dovrebbe essere data un'interpretazione ampia: v. *inter alia* le *conclusioni* del presidente del Consiglio Europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio Europeo del 23 aprile 2020: «...Riveste la massima importanza aumentare l'autonomia stra-





7. Garantire al meglio l'osservanza del diritto UE

È noto che le disposizioni del diritto UE sono cogenti per i destinatari e hanno una «*primazia*» (o «*primato*»), cioè prevalgono, su quelle degli ordinamenti giuridici degli Stati membri dell'Unione Europea¹²⁸. Il compito di vigilare affinché siano debitamente rispettate è demandato alla Commissione che interviene sui casi di possibile infrazione, con apposite istruttorie. L'ultima parola, naturalmente, è in sede giurisdizionale e spetta alla Corte di giustizia UE¹²⁹.

Così, in via generale e con riferimento a quasi ogni normativa del diritto UE, se uno Stato membro è sospettato di non osservarla correttamente, la Commissione dopo un indispensabile ed elaborato contraddittorio¹³⁰, ha la facoltà di presentare un ricorso alla Corte di giustizia. Solo con la sua sentenza, infatti, si sancirà o meno l'esistenza di una qualche forma di inadempimento, con

tegica dell'Unione e produrre beni essenziali in Europa...». Per la PAC v. anche il documento della Commissione noto come «*A farm to fork strategy*»: *Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, in COM (2020) 381 def. del 20 maggio 2020: un testo di ampia portata, ma direi da rivedere perché contiene qualche spunto discutibile e soprattutto, è antecedente gli ultimi gravi eventi destabilizzanti, alla luce dei quali dovrebbe essere aggiornato il prima possibile.

¹²⁸ Il principio della *primazia* o *primato* del diritto UE su quelli degli Stati membri è centrale ed è ripreso nei Trattati con la *Dichiarazione n.17* che richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia UE del 15 luglio 1964, *Costa c. ENEL*, causa 6/64.

¹²⁹ V. l'art. 17, paragrafo 1 TUE: «...1. La Commissione... vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea...». V. l'art. 19, paragrafo 1 TUE: «...1. La Corte di giustizia dell'Unione europea... assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati...».

¹³⁰ V. gli artt. da 258 a 260 TFUE. Secondo la prassi procedurale consolidata, nel caso più frequente di un'azione *ex art. 258 TFUE*, in una prima fase, la Commissione espone formalmente allo Stato membro che ritiene inadempiente, i suoi dubbi circa l'esistenza di una determinata infrazione al diritto UE e instaura un contraddittorio amministrativo con detto Stato. Al termine, se la Commissione resta convinta dell'inadempimento, invia allo Stato il cosiddetto *parere motivato* in cui espone dettagliatamente i suoi argomenti e indica la condotta richiesta. Poi, se lo Stato non adempie, la Commissione può adire la Corte di giustizia che con la sua sentenza giudicherà chi ha ragione.





le relative implicazioni sul piano legale, suscettibili di includere sanzioni pecuniarie per chi ha commesso una violazione.

Nei Trattati ci sono, però, delle eccezioni. Anzitutto, la Corte di giustizia ha competenze esplicitamente limitate in materia di *politica estera e di sicurezza comune*¹³¹ e altrettanto vale per la Commissione. Inoltre, nella regolamentazione dell'*unione economica e monetaria* sono previsti procedimenti specifici¹³² e un meccanismo peculiare presidia l'aderenza degli Stati ai «valori» fondanti dell'Unione¹³³.

Un ulteriore sistema *ad hoc* vige nel comparto dei precetti UE a protezione della libertà di concorrenza fra le imprese nel *mercato interno* europeo¹³⁴. Alla Commissione sono attribuiti poteri sensibilmente più incisivi che le consentono, dopo la sua istruttoria e il contraddittorio, di adottare una *decisione* cogente ed esecutiva per i destinatari. Non è necessario adire la Corte di giustizia che entrerà in scena se e quando verrà presentato un eventuale ricorso per chiedere l'annullamento di tale *decisione*¹³⁵.

Dunque, per le sue «Regole di concorrenza», il TFUE stabilisce un regime in cui l'ottemperanza al diritto UE è garantita da prerogative molto forti della Commissione che, all'evidenza, le consentono un'azione di vigilanza più energica e spedita.

Va notato che le situazioni inerenti alla tutela legale della concorrenza sono particolari. Di solito, le pertinenti leggi, chiamate *antitrust*¹³⁶, riguardano la condotta delle aziende e sono affidate a

¹³¹ V. gli artt. 24 e 40 TUE e l'art. 275 TFUE.

¹³² V. *supra* al capitolo 5 del presente studio, per i riferimenti relativi.

¹³³ V. l'art. 7 TUE per la procedura volta a garantire il rispetto dei «valori» su cui si fonda l'Unione, enunciati all'art. 2 TUE.

¹³⁴ V. gli artt. da 101 a 109 TFUE.

¹³⁵ V. in particolare gli artt. 105 e 108 TFUE e i pertinenti *regolamenti* procedurali. A differenza di quanto illustrato *supra* alla nota 130, nelle procedure *antitrust* e in quelle relative agli *aiuti di Stato* la Commissione, dopo il contraddittorio con l'impresa (se applica le norme *antitrust*) o con lo Stato (se pensa che sia in causa un suo «aiuto» illecito), qualora ritenga che sussista una violazione del diritto UE, può adottare una sua *decisione* (nel senso dell'atto tipico vincolante di cui all'art. 288 TFUE) che il destinatario deve eseguire immediatamente. Tale decisione potrà, poi, essere eventualmente oggetto di ricorso alla Corte di giustizia per chiederne l'annullamento *ex artt.* 263 e 264 TFUE.

¹³⁶ Denominazione largamente accolta e derivata dal diritto USA che per primo si dotò di leggi (*Sherman Act* del 1890, *Clayton Act* e *Federal Trade Com-*





speciali autorità pubbliche¹³⁷. In ambito UE, le fattispecie disciplinate dal TFUE hanno una portata più composita: ci sono le «regole applicabili alle imprese» e quelle sugli «aiuti concessi dagli Stati». Le prime, contengono precetti *antitrust* che vietano determinati atti posti in essere da imprese; le seconde, si occupano dei provvedimenti pubblici deliberati dai vari Stati membri a supporto e incentivo delle aziende operanti nel loro territorio.

La logica che guida quest'ultimo tipo di iniziative è, di frequente, la stessa che può indurre un governo nazionale a cercare di favorire le realtà produttive e commerciali del proprio paese con misure, tariffarie o meno, fraposte ai confini ovvero esigendo requisiti tecnici in grado di complicare la capacità competitiva dei concorrenti provenienti da altri Stati¹³⁸. Anche un *aiuto statale* diretto a elargire un beneficio a un'impresa o a evitarne o ritardarne il fallimento, ha il medesimo impatto sul mercato perché sottrae detta impresa alla pressione e alla naturale selezione del mercato stesso¹³⁹.

mission Act del 1914) appositamente emanate contro determinati comportamenti delle imprese lesivi della reciproca concorrenza e vocati ad acquisire un predominio sul mercato (la cosiddetta *monopolization*).

¹³⁷ Per esempio: in Italia l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* (AGCM), nel Regno Unito la *Competition and Markets Authority*, in Germania il *Bundeskartellamt* e negli USA l'*Antitrust Division* del *US Department of Justice* e la *Federal Trade Commission*.

¹³⁸ In altri termini, riscuotere il pagamento di un tributo al passaggio del confine o imporre determinati requisiti a un'impresa e/o ai suoi prodotti/servizi, ha lo scopo di agevolare le aziende nazionali che, in quanto tali, non subiscono il gravame. L'alternativa è il provvedimento speculare: erogare un finanziamento, esonerare da un onere o comunque dare un beneficio alle imprese nazionali, sempre per avvantaggiarle sul mercato rispetto a quelle di altri paesi. Non a caso tutte queste misure sono egualmente vietate dai Trattati, perché antitetiche all'obiettivo fondamentale di avere un *mercato interno* europeo unico.

¹³⁹ Come ovvio, ci possono essere plausibilissime ragioni (sociali o di altro tipo) per stimolare certe attività (ad esempio, in regioni poco sviluppate o di caratura pro-ambiente o per ricerca e innovazione) oppure per mitigare la conseguenzialità draconiana inefficienza-fallimento e intervenire a sostegno di un'impresa in difficoltà. Le regole UE prendono in debita considerazione l'eventualità: le esplicite deroghe al divieto base, di cui all'art. 107, paragrafi 2 e 3 TFUE, consentono alla Commissione di dichiarare ammissibili svariate tipologie di *aiuto statale*.





In buona sostanza, in tali frangenti, la filosofia è protezionista e discriminatoria. Ne derivano effetti analoghi che è scontato siano tutti ricondotti a violazioni dei Trattati. Infatti, sono in flagrante conflitto con la prescritta assenza di barriere e/o di qualsivoglia intervento alterante del mercato UE: condizioni base per assicurarne il buon funzionamento e la *par condicio* fra i suoi attori.

Ora, dopo tanti anni di penetrante prassi applicativa sia delle norme sulla concorrenza, sia di quelle sulle libertà del *mercato interno*, ci si deve domandare perché non vengano equiparati, per coerenza, i rispettivi quadri procedurali.

In un'ottica che badi all'interesse comune UE, alla Commissione andrebbero sempre conferiti gli strumenti di azione più vigorosi in maniera da consentirle di prendere una *decisione* esecutiva in ambedue i contesti.

La *ratio* per un'estensione sarebbe il perseguimento di una maggiore velocità ed efficacia dell'attività della Commissione al servizio del diritto UE, in circostanze che quanto a conseguenze si equivalgono. Per farlo – ammesso che lo si voglia fare sul serio – si dovrebbe concordare un'appropriata revisione dei Trattati. Passaggio che, nella specie, mi sembra inevitabile dato che è difficile ottenere altrimenti il risultato.

Un palliativo potrebbe venire dalla scelta degli Stati membri dell'Unione di rafforzare drasticamente i dispositivi del *mercato interno*¹⁴⁰, con un formale impegno volontario a ottemperare alle indicazioni contenute nel cosiddetto *parere motivato* che la Commissione emette al termine delle sue istruttorie, dopo il contraddittorio con lo Stato in causa¹⁴¹. Quindi, non si aspetterebbe più il suo ricorso alla Corte di giustizia e la successiva sentenza per garantire l'adempimento.

¹⁴⁰ Si badi, mi riferisco soltanto alle regole UE attinenti in senso stretto al *mercato interno* e alle sue cosiddette *quattro libertà*, cfr. l'art. 26, paragrafo 2 TFUE: «...Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali...».

¹⁴¹ Il *parere motivato* si inserisce alla fine della fase di contraddittorio amministrativo fra la Commissione e lo Stato in causa. Per una sommaria descrizione della procedura, v. *supra* le note 130 e 135.





Se ne discusse sul finire degli anni novanta, ma non si andò molto lontano. D'altra parte, a essere franchi, è comprensibile che gli Stati vogliano preservare nella sede giurisdizionale il momento del chiarimento e non sottoporsi in anticipo alla volontà della Commissione. Non meraviglia, dunque, che preferiscano limitare l'eccezione a loro sfavorevole unicamente alle regole di concorrenza, così come avevano previsto i Trattati sin dalla versione originaria.

8. *Quale assetto costituzionale per l'Unione Europea?*

Nel frastagliato dibattito sull'Unione Europea c'è un tema di fondo, essenziale e divisivo: il suo assetto costituzionale. Al riguardo le sensibilità – arriverei a dire, i timori – sono tali che, quando se ne scrive, c'è spesso addirittura il vezzo prudenziale di mettere fra virgolette la parola *Costituzione* o la sua versione qualificativa.

Anche gli stessi Trattati evocano la questione in termini indiretti e generici e la collocano in una prospettiva futura indefinita¹⁴². Fra coloro che hanno responsabilità politiche, rappresentative o di governo, alcuni sono silenziosi ed evitano di schierarsi, altri si pronunciano con stile assertivo e apodittico, in netto dissidio con chi ha idee diverse. Però, quasi mai viene spiegato se, quando e come vada intrapreso un percorso che porti maggiore chiarezza. Viceversa, la letteratura accademica è copiosa e complessa: fin troppo e non sempre aiuta a comprendere con immediatezza¹⁴³.

¹⁴² Esemplare è il testo del *preambolo* del TUE (*ndr*: le maiuscole sono nel testo originale, il carattere corsivo è aggiunto): «...DECISI a segnare una *nuova tappa* nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee... RAMMENTANDO... la necessità di creare solide basi per l'edificazione dell'*Europa futura*... DESIDERANDO *rafforzare ulteriormente* il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni... DECISI a portare avanti il *processo di creazione di un'unione sempre più stretta* fra i popoli dell'Europa... IN PREVISIONE degli *ulteriori passi da compiere* ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea...».

¹⁴³ Una bella sintesi del senso e delle radici, nonché dei passaggi essenziali dell'integrazione europea si trova in: G. Galasso, *Verso il futuro di un passa-*





Il problema – perché è un problema importante – è duplice. Da un lato, l'Unione non ha un assetto costituzionale, riconducibile ai modelli classici: è una sorta di ibrido, non facile da definire e illustrare. Dall'altro lato, precisamente per quest'ultimo motivo, un gran numero di cittadini non conosce e/o non capisce le reali caratteristiche di un'Unione di cui sente parlare di continuo e che vede influire sul proprio quotidiano.

La miscela dei due elementi determina reazioni discordanti e altalenanti. C'è diffidenza e scarsa identificazione; e c'è uno spontaneo entusiasmo di fronte a eventi percepiti come positivi o un rifiuto di fronte a quelli negativi. Non è affatto propizio, né corretto per la democrazia che, alla radice, richiede trasparenza e comunicazione intelligibile, per dar modo a chi lo desidera di formarsi un'opinione compiuta e di scegliere.

Eppure, la primigenia dichiarazione di Robert Schuman, da cui ebbe concretamente inizio il processo d'integrazione europea, era cristallina sia sulla portata esatta della proposta (un'organizzazione condivisa per i settori del carbone e dell'acciaio), sia sull'ambiziosa meta preconizzata: una *Federazione europea*¹⁴⁴.

Come è noto, il percorso poi seguito si dipana dalle intuizioni riconducibili al cosiddetto *metodo Jean Monnet*, dal nome di chi lo elaborò¹⁴⁵: iniziare e intensificare la collaborazione eco-

to comune, e G. Napolitano, *L'obiettivo fondamentale del progetto europeo*, in G. Amato, E. Moavero Milanesi, G. Pasquino, L. Reichlin (a cura di), *Europa – Un'utopia in costruzione*, Istituto della Enciclopedia Italiana (Treccani), 2018, pp. 7 e ss. e 28 e ss.

¹⁴⁴ Nella *Dichiarazione* dell'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman, fatta il 9 maggio 1950, si legge (*ndr*: il carattere corsivo è aggiunto) che la sua proposta di «...mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei... [è] la prima tappa della *Federazione europea*... Questa proposta... costituirà il primo nucleo concreto di una *Federazione europea*...».

¹⁴⁵ Jean Monnet, considerato un ispiratore chiave dell'unificazione europea, fu presidente dell'esecutivo del Trattato CECA e promotore del Trattato CEE. Le sue idee (cfr. J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, 1976) non ebbero il favore del generale de Gaulle che, ritornato a guidare la Francia nel 1958, pur non ponendo fine ai due trattati, mostrò di privilegiare le relazioni bilaterali e sovrane, *inter alia* stipulando con la Germania il Trattato dell'Eliseo nel 1963.





nomica per ridurre ed eliminare le cause economiche delle guerre e in tal modo, assicurare la pace su cui costruire una crescente coesione politica, pressoché consequenziale. Un approccio che ha dimostrato, alla prova dei sette decenni trascorsi, di essere il solo praticabile.

È indubbio che si siano fatti significativi progressi: oggettivamente straordinari, se guardiamo a quel che era accaduto nei secoli precedenti. Nel bene, nel perfettibile e perfino in ciò che non va, l'Europa di oggi è molto meglio dell'antérieure e i persistenti disaccordi e contrasti fra gli Stati UE sono poca cosa, se comparati alle terribili divisioni e agli atroci conflitti del passato.

Ma forse, in quei primi anni cinquanta del '900, molti stimavano che per la neonata esperienza *comunitaria* si profilasse una dicotomia di scenari venturi. In uno, non avrebbe ingranato e sarebbe rimasta ristretta o si sarebbe esaurita dopo un certo tempo. Mentre nel secondo, qualora fosse andata avanti ampliandosi, durante così tanti anni di vita, avrebbe portato a raggiungere un'autentica unione politica. Invece, non è si è avverato nessuno dei due pronostici.

L'odierna Unione di sicuro non è la «federazione» di Schuman, dei discorsi di Alcide De Gasperi, del *Manifesto di Ventotene* dove nell'invocarla, si parla anche ed esplicitamente di «Stati Uniti d'Europa»; ugualmente menzionati e incoraggiati da Winston Churchill¹⁴⁶. Il sistema UE non configura neppure una vera e propria confederazione. Insomma, non ha mai acquisito né il suggello, né lo stigma di una statualità, benché ne usi episodicamente alcuni simboli¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Cfr. per Schuman, la nota 144. Un esempio fra tanti, dei richiami di Alcide De Gasperi, si trova nel suo intervento al Senato della Repubblica del 15 novembre 1950. Il noto *Manifesto di Ventotene*, titolo originale *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, scritto da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (pubblicato nel 1944 da Eugenio Colomi) è permeato di accenti federalisti. Il riferimento a Winston Churchill riguarda, in particolare, il suo discorso del 1946 all'Università di Zurigo, in cui sostiene la necessità di «... creare una sorta di Stati Uniti d'Europa...», per lasciarsi alle spalle le tragedie e gli odi del passato.

¹⁴⁷ In effetti, sono sulla falsariga di uno Stato: l'uso della bandiera e dell'inno, molte formule protocollari e cerimoniali, il servizio diplomatico UE (*Servizio europeo per l'azione esterna, SEAE*). Le stesse istituzioni UE hanno





Piuttosto, le Comunità e l'Unione hanno realizzato una singolare forma di collaborazione strutturata e poliedrica, ma rigorosamente circoscritta.

Nel suo seno, i paesi membri cogestiscono, attraverso istituzioni comuni e in un quadro solidale e democratico, porzioni della loro originaria sovranità che le hanno attribuito, rinunciando a esercitarle a titolo individuale ed esclusivo¹⁴⁸. Porzioni che, per quanto consistenti, restano nel perimetro via via disegnato dai Trattati.

Lo schema federale echeggia – magari deliberatamente – nei principi base, negli organi, negli atti e nei meccanismi operativi. Ma si dissolve di fronte alle persistenti e palesi incongruenze e alle divergenze nei gangli centrali.

Non penso sia neppure immaginabile arrivare a installarlo gradualmente, tendendo all'estremo l'elasticità dei Trattati vigenti¹⁴⁹. Senza contare la discordia che, sappiamo, esiste al riguardo fra i governi degli Stati membri.

l'apparenza di quelle di un'entità federale, ma le differenze sono rilevanti (un esempio lampante: il Consiglio è bicefalo, camera degli Stati nel processo legislativo ed esecutivo in materie importantissime come la *politica estera e di sicurezza comune* (v. *supra* il capitolo 2 del presente studio). Si ricorda anche che nel passaggio dal testo della cosiddetta Costituzione europea al testo del Trattato di Lisbona (v. *supra*) vengono espunti *inter alia* proprio gli articoli e i termini di schietta valenza statutale (per esempio: le norme che formalizzavano bandiera e inno UE; le denominazioni *legge europea* e *legge quadro europea* per il *regolamento* e la *direttiva* e *ministro degli Esteri* per l'*Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza*).

¹⁴⁸ V. il lapidario dettato dell'art. 5 TUE: «...La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione... In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri...». Concetto ribadito, a scanso di equivoci, all'art. 4 TUE.

¹⁴⁹ Al riguardo, condivido gran parte del ragionamento giuridico del *Bundesverfassungsgericht* (BVG), la Corte costituzionale tedesca, nella sua sentenza del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona (*Lissabon Urteil*) che ribadisce la sua precedente giurisprudenza *Maastricht Urteil* del 1993 e le due *Solange* del 1974 e del 1986. Per un approfondimento con pareri differenti, v. AA.VV. *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, Relazioni ed in-





Il rischio è di violare i Trattati stessi, sebbene con la – di per sé – lodevole intenzione di adattarli a nuove esigenze e aspirazioni. Ci sarebbe una reazione legittima e si aprirebbero lunghe fasi di contenzioso davanti alle istanze giurisdizionali competenti, sia nazionali, sia UE, con esiti dirompenti. Dunque, non ho dubbi nel ritenere indispensabile un nuovo trattato che sia nitido e univoco sul punto.

Ne discende, quindi, che non basta intervenire su aspetti specifici, quantunque rilevanti. Gli emendamenti chirurgici aiutano, se intelligenti, ma non risolvono. Parlare perlopiù di questi diventa stucchevole o peggio. È limitativo e ingannevole far credere, per esempio, che sopprimere il voto all'unanimità al Consiglio¹⁵⁰ sia un toccasana, senza evocare gli inconvenienti collaterali, inevitabili se non muta la cornice d'insieme.

Di conseguenza, sono persuaso che se si vuole davvero fare dei passi decisivi e abbandonare i minuetti e i teatrini, una riflessione accurata sull'evoluzione futura dell'Unione Europea non possa omettere di abordare *in primis* il fulcro centrale: individuare la configurazione costituzionale.

Occorre un'analisi severa e va fatta nelle sedi politiche pertinenti degli Stati membri, perché – inutile tergiversare – il tema è eminentemente politico, al di là dell'apparente valenza tecnica.

I suoi termini sono noti, le formule e i modelli a cui ispirarsi esistono, si conoscono e non sono numerosi: la federazione, la confederazione, l'associazione fra nazioni con un contenuto cooperativo di cui va declinata l'estensione.

La presente non è certamente la sede per una loro disamina, anche sommaria¹⁵¹. Ma a mio parere, nel procedervi, bisognerebbe tenere la bussola orientata sulla maggiore efficacia e ver-

terventi al Seminario di Astrid (Roma, 21 settembre 2009), Fondazione ASTRID, 2009.

¹⁵⁰ Cfr. *supra* al capitolo 3 del presente studio.

¹⁵¹ Per un quadro riassuntivo dei profili principali del dibattito su una costituzione per l'unione Europea, cfr. R. Dehousse, *Towards a New Constitutional Debate?*, in G. Amato, E. Moavero Milanesi, G. Pasquino, L. Reichlin (edited by), *The History of the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2019, pp. 509 e ss.





satilità del sistema da preferire. Naturalmente proiettandola nel lungo periodo, oltre i ritmi segnati dalle congiunture¹⁵².

Esperti e studiosi possono assistere per scongiurare fraintendimenti legati all'approssimazione e all'imperizia. Ma non avrei riserve: ogni conclusione deve guardare alla stella polare dell'interesse generale di noi tutti e in quell'ottica va soppesata, ai fini di una sintesi.

A tale proposito, sono convinto dell'opportunità di interrogarsi – senza inutili pudori – sui pro e contro delle varie opzioni, alla luce sia dei ragionamenti d'ispirazione nazionale di ciascuno Stato, sia delle finalità più genuinamente europee.

Il parametro di riferimento è il mondo in fermento: globalizzato nella frequenza di turbolenze e tragedie macroscopiche: dai rivolgimenti climatici e dalle possibili pandemie, per proseguire con quelle di carattere economico, finanziario, commerciale e purtroppo, militare e bellico. Le sfide sono ostiche e impegnative, evitarle è impensabile: l'alternativa è tra soccombe o affrontarle. In palio ci sono la nostra dignità e il nostro domani.

Cerchiamo di darci delle risposte sensate. La dimensione, la forza competitiva degli Stati europei può essere sufficiente a salvaguardarci? Una rete di alleanze e collaborazioni di tipo tradizionale basterebbe a corroborarla? Se volessimo contare appieno sull'Unione Europea, come conviene riorganizzarla per far sì che incida effettivamente sul versante interno ed esterno?

Senz'altro è necessario un cambio di marcia, allo scopo prioritario di garantire decisioni rapide e corrette che permettano di interloquire alla pari con i grandi aggregati-Stato protagonisti delle relazioni internazionali.

Si badi che non è soltanto urgente agire bene e veloci davanti alle impellenze esogene. Lo si deve fare abitualmente, anche nella gestione ordinaria. Ad esempio, l'azione interna UE va ricali-

¹⁵² Tra i tanti fattori che rendono la scelta costituzionale urgente, c'è anche l'incessante allargamento dell'Unione Europea a nuovi membri, con una lista di aspiranti lunga e composita che già include realtà come gli Stati dei Balcani occidentali, la Turchia e più di recente la Moldova e l'Ucraina (v. il *pare-re* della Commissione del 17 giugno 2022 e la successiva formale decisione del Consiglio Europeo del 23 giugno 2022).





brata, resa debitamente equa ed efficiente, eliminando le invasi-
vità superflue con uno scrupoloso ossequio ai precetti cardine
della *sussidiarietà*, della *proporzionalità* e di una veritiera lealtà
reciproca fra gli Stati membri.

Dunque, c'è da lavorare sull'architettura dell'Unione, pre-
disporre un trattato nuovo, organico e bilanciato, che sostitui-
sca quelli adesso in vigore. Non con il cacciavite o l'uncinetto da
ricamo, bensì con lo scalpello e perché no, la pialla: serve l'abi-
lità dello scultore e dell'ebanista di rango se desideriamo che
l'Europa sia, finalmente, un'opera compiuta.

Come si è detto, per mirare al risultato, dobbiamo comin-
ciare dalla forma costituzionale e poi entrare nei dettagli, non
continuare con la metodologia inversa sin qui impiegata.

La questione nodale va tolta da un ingiustificato, falso tor-
pore e dall'alveo delle discettazioni accademiche astratte. Con
coraggio, va riportata nell'agone della concretezza – in cui si
mosse Robert Schuman – e chi ha ruoli politici non si esima dal
posizionarsi e non deleghi il responso¹⁵³.

Se germoglierà un'iniziativa, si devono tenere gli appositi
negoziati fra i governi degli Stati che vorranno rompere gli in-
dugi, confrontarsi capillarmente e magari, aderire a un trattato

¹⁵³ Nel 2021 è stata lanciata la *Conferenza sul futuro dell'Europa* con l'al-
tisonante programma di mobilitare i cittadini in un ampio dibattito foriero di
idee, commenti e proposte. Si è conclusa nel maggio 2022 e ha subito la so-
vraesposizione mediatica di altri eventi rilevanti dell'ultimo biennio (fra i va-
ri, la pandemia *COVID-19* che ne ritardò l'inaugurazione). Il suo bilancio è
deludente ed è un peccato. Dalla relazione conclusiva (*Conference on the Fu-
ture of Europe – Report on the final outcome*, May 2022, European Union
2022) si evince che nei 27 Stati UE si sono tenuti quasi 6500 eventi e sono sta-
te coinvolte complessivamente circa 653 mila persone. Non moltissime, se si
riflette che rappresentano suppergiù lo 0,14% degli europei e che oggi è faci-
le collegarsi *on-line*. Questo è il dato che colpisce: la scarsa partecipazione che,
speriamo, non sia mestamente indicativa di una vasta indifferenza per l'Unio-
ne. Una piaga antica del processo d'integrazione europea è che interessa atti-
vamente solo alcuni (élite variabili a seconda dei temi concreti), mentre vede
i più distratti, diffidenti o critici *a priori*. Per il resto, nessuna novità: in buona
sostanza, gli spunti emersi riprendono quelli già noti con punte di enfasi ver-
so i temi ambientali e di rilievo sociale (incluso l'impatto delle trasformazioni
digitali e tecnologiche) e verso i valori e i diritti fondamentali.





diverso dagli attuali¹⁵⁴. Poi si esprimeranno i rispettivi parlamenti.

Infine – ed è un passaggio solenne che considero capitale – in coerenza con i valori geneticamente europei di democrazia e libertà, ci vuole l’informato, consapevole consenso dei cittadini sulla soluzione adottata. Quale che sia la conclusione raggiunta dalle istanze rappresentative, andrà sottoposta a un *referendum* a suffragio universale fra gli europei, preceduto da una circostanziata e trasparente informazione e discussione critica.

¹⁵⁴ Vorrei essere chiaro: un nuovo trattato, esplicito sul tema costituzionale, può risultare divisivo e alcuni fra gli Stati UE o fra i paesi candidati all’adesione potrebbero rifiutarlo. Una cesura netta con il passato è possibile e ci vorranno coraggio e capacità politica per governarla. In fin dei conti, però, ci si può riallacciare proprio al filo del discorso così ben inquadrato all’inizio degli anni cinquanta, quando già allora si prospettava una struttura «federale o confederale [...] fondata sul principio della separazione dei poteri» (v. *supra* la nota 7). Al riguardo, inoltre, tornerà utile qualche ricetta elaborata negli scorsi decenni. Ad esempio, la vecchia idea di Europa «a cerchi concentrici», rilanciata di recente: ma prima occorre definire con precisione la natura giuridica e istituzionale del «centro» più coeso che condizionerà e permetterà di delineare quella degli altri «cerchi» con un’integrazione differenziata. Al contrario, non mi ha mai entusiasmato l’Europa «a geometria variabile», fatta di «*opt-out*» (non solo quelli britannici superati dalla Brexit, piuttosto gli attuali e distinti di Danimarca, Irlanda e Polonia), di «trattati intergovernativi» (v. *supra* la nota 63) e di pur positivamente intenzionate «cooperazioni rafforzate» (v. artt. 326 ss. TFUE): una miscela disaggregata che confonde i cittadini e spesso, persino gli addetti ai lavori.







Quanta Italia c'è nelle proposte della conferenza sul futuro dell'Europa

di Francesco Tufarelli

Nonostante una partenza stentata e uno sviluppo in pieno periodo pandemico, la Conferenza sul Futuro dell'Europa ha chiuso i suoi lavori il 9 maggio e ha prodotto oltre 50 pagine di proposte suddivise in 9 parti e 49 paragrafi.

Le diverse indicazioni, acquisite attraverso la piattaforma predisposta dalla Commissione europea e a seguito di un attento esame dei *panel* nazionali ed europei, rilevano una forte e caratterizzante presenza di contributi italiani.

In questa sintesi mi limiterò a evidenziare i principali, ascrivibili direttamente a iniziative nazionali, illustrandoli brevemente in ordine di pubblicazione.

Con riferimento alla crescita e all'innovazione, si è sottolineata la necessità di affrontare le questioni della sostenibilità e dell'accessibilità (anche in termini economici) dell'energia, tenendo conto della povertà energetica e della dipendenza dai Paesi terzi aumentando la quota di energia proveniente da fonti sostenibili.

Tale proposta, sostenuta dal *panel* dei cittadini italiani, ha visto anche l'adesione di Lituania, Germania, Paesi Bassi e Francia ed è peraltro perfettamente in linea con la discussione in atto, nei diversi tavoli, sul pacchetto "cosiddetto" *Fit For 55*.

Ugualmente significativo si è rivelato il contributo nel capitolo dedicato al rafforzamento della competitività dell'Unione, suggerendo di completare e approfondire ulteriormente il mercato unico, antico "cavallo di battaglia", la cui neces-





sità è stata ribadita peraltro nei due *non paper* trasmessi dal governo italiano.

In tal senso sono dirette le proposte volte a consolidare quanto è stato realizzato in termini di moneta unica e di interconnessione dei sistemi di pagamento e delle telecomunicazioni.

In piena linea con le peculiarità nazionali è stato chiesto di ridurre la standardizzazione dei prodotti, riconoscendo le caratteristiche culturali e produttive locali e regionali, rispettando in pratica le tradizioni di produzione.

L'attenzione si è poi spostata sulla necessità di creare un quadro migliore per gli investimenti in tema di ricerca e innovazione, a favore di modelli aziendali più sostenibili e rispettosi della biodiversità, concentrandosi sulla tecnologia e l'innovazione intese come motori della crescita.

Su questa proposta si è registrata anche una significativa convergenza dei *panel* europei.

Specificamente italiana è stata poi la proposta di investire in una economia basata su turismo e cultura, valutando la possibilità di valorizzare le numerose piccole destinazioni d'Europa. Questa proposta risulta evidentemente ancora perfettibile verso l'affermazione di una vera "politica culturale europea".

Di seguito vengono illustrate le proposte direttamente collegate all'autonomia strategica dell'Unione.

In tal senso si raccomanda di affrontare il tema della sicurezza degli approvvigionamenti, diversificando le fonti di *input* di materie prime, aumentando la produzione di beni chiave in Europa, nello specifico nel campo della sanità, dell'alimentazione, dell'energia, della difesa e dei trasporti.

Il contributo, condiviso con la Lituania, è largamente appoggiato a livello europeo.

Un'apposita proposta è dedicata, come già detto, più specificatamente all'esigenza di rafforzare la competitività dell'Unione approfondendo ulteriormente il mercato unico.

In questa ottica l'Italia auspica la promozione di scambi fra lavoratori in Europa attraverso la costituzione di un "centro europeo per l'occupazione".

La proposta viene completata prefigurando una riduzione della burocrazia, ove non essenziale, soprattutto con riferimen-





to al rilascio di permessi e certificazioni, con un invito a combattere contraffazione e concorrenza sleale.

La bozza di conclusioni della Conferenza non omette di considerare la tematica relativa ai mercati del lavoro inclusivi. In tal senso l'Italia propone politiche di occupazione integrate a livello di Unione Europea, ribadendo la necessità che le politiche attive del mercato del lavoro rimangano centrali e sempre più coordinate, lasciando agli Stati membri la facoltà di proseguire nei loro sforzi di riforma, per creare condizioni favorevoli alla creazione di posti di lavoro di qualità.

Sempre in tema di lavoro il documento finale recepisce integralmente le raccomandazioni dei *panel* dei cittadini italiani i quali, a gran voce, hanno chiesto di promuovere l'occupazione e la mobilità sociale, in vista di una piena possibilità di realizzazione personale e di auto determinazione.

Al riguardo, nel corso dei lavori, si è lungamente discusso sull'opportunità di una strategia a lungo termine, diretta a garantire che tutti abbiano le giuste competenze per trovare un lavoro e mettere a frutto i propri talenti, con particolare riguardo alle giovani generazioni.

Molto articolato risulta il suggerimento sviluppato dal nostro Paese a favore della parità di genere. In questo senso, in linea con la strategia dell'Unione 2020-2025, si propone di continuare a misurare la parità mediante un indice sull'uguaglianza (atteggiamenti, divario retributivo, occupazione, *leadership*) monitorando la strategia annualmente ed essendo trasparenti nella pubblicazione dei risultati conseguiti, incoraggiando la condivisione delle competenze e delle migliori pratiche, non omettendo di istituire un eventuale meccanismo di *feedback* diretto da parte dei cittadini. Quest'ultima parte costituisce la vera novella della proposta.

L'ipotesi si potrebbe concretizzare nell'istituzione di un difensore civico.

Per quanto concerne la necessità di politiche sociali più robuste, particolare evidenza è data al contributo italiano, nella parte in cui si raccomanda di non compromettere i diritti del *welfare*, con specifico riferimento a salute pubblica, educazione pubblica e politiche del lavoro.





Venendo alla transizione demografica, specifico oggetto di trattazione nel *panel* dei cittadini italiani, nel testo finale emerge la raccomandazione diretta a migliorare la legislazione e la relativa attuazione per garantire sostegno alle famiglie in tutti gli Stati membri. Ci si riferisce nello specifico al congedo parentale, agli assegni di natalità e agli assegni familiari. L'individuazione diretta e precisa degli strumenti rileva l'attenzione destinata all'argomento.

Una raccomandazione *ad hoc* è poi indirizzata alla promozione dell'età pensionabile flessibile, tenendo conto della situazione specifica degli anziani.

In tal senso, nel determinare l'età pensionabile, si auspica di operare una differenziazione a secondo della professione, tenendo conto dei lavori particolarmente impegnativi sul piano sia mentale che fisico.

Volendo proseguire con le suggestioni in materia fiscale e di bilancio, è opportuno evidenziare la proposta tendente ad armonizzare e coordinare le politiche fiscali nei Paesi dell'Unione, al fine di prevenire l'evasione e l'elusione evitando la creazione di paradisi all'interno dell'UE, prendendo di mira la delocalizzazione all'interno dell'Europa, anche garantendo che le decisioni in materia le possano essere prese a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE.

Il ricorso alla maggioranza qualificata, piuttosto che all'unanimità, è una costante in diverse proposte. Su questo argomento, tuttavia, si sottolinea che la tassazione è questione di competenza dei singoli Paesi che hanno obiettivi e circostanze proprie.

Nel capitolo dedicato alla UE nel mondo si fa più volte riferimento alle proposte italiane, soprattutto ribadendo la necessità di ridurre la dipendenza dell'UE dagli attori stranieri nei settori economicamente strategici.

Tali proposte vengono condivise anche all'interno dei *panel* europei e del *panel* nazionale tedesco.

Una precisazione è tuttavia necessaria con stretto riferimento alla necessità di una maggiore autonomia nel settore della produzione e dell'approvvigionamento energetici, nel contesto della transizione verde in corso. Nella proposta italiana, infatti,





viene valorizzato il sostegno attivo a progetti in materia di trasporti pubblici ed efficienza energetica. Si ipotizza una rete per il trasporto ferroviario e merci ad alta velocità a livello paneuropeo e viene previsto l'ampliamento della fornitura dell'energia pulita e rinnovabile (in particolare energia solare ed eolica) e delle tecnologie alternative, come ad esempio l'idrogeno o la termovalorizzazione. Non si manca tuttavia di evidenziare l'importanza di un cambiamento culturale, nei contesti urbani, mirato all'abbandono dell'automobile individuale e alla promozione dei trasporti pubblici, delle auto elettriche in condivisione e delle biciclette.

Si ritiene fondamentale fornire la garanzia di una transizione giusta ed equa, sostenendo in particolare i cittadini vulnerabili, che si trovano ad affrontare le maggiori sfide nella transizione verso la neutralità climatica e che già oggi risentono dell'aumento dei prezzi dell'energia a causa della dipendenza energetica.

Strettamente connessa, a questo punto, è la proposta di rendere l'Unione Europea un attore forte sulla scena mondiale, in grado di garantire pace e sicurezza. La proposta italiana, recepita come raccomandazione finale, prevede che le forze armate congiunte dell'Unione debbano essere impiegate ai fini di autodifesa, precludendo azioni militari aggressive di qualsiasi tipo. Le stesse dovrebbero essere anche in grado di fornire assistenza in tempi di crisi, ivi incluso il caso di catastrofi naturali. Lo spiegamento di tali forze, al di fuori dei confini europei, potrebbe avvenire solo in circostanze eccezionali, preferibilmente nel quadro di un mandato giuridico del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e nel rispetto dunque del diritto internazionale. Le forze dell'Unione non dovrebbero entrare in concorrenza con la NATO, né duplicarne l'attività, rispettando le prerogative di quest'ultima nel contesto del dibattito sull'autonomia strategica dell'Unione. A monte andrebbe evidentemente rivalutato il sistema di relazioni fra NATO e UE.

Sempre all'Italia si deve la proposta più definita nel gestire i rapporti con i Paesi terzi. In tal senso si evidenzia la necessità che l'Unione europea sfrutti maggiormente il suo peso politico ed economico collettivo, parlando con una sola voce e agendo





unita, senza che i singoli Stati procedano in maniera divisiva attraverso risposte bilaterali inappropriate.

Particolarmente di rilievo, all'interno del capitolo sulla trasformazione digitale, appare la proposta italiana diretta all'alfabetizzazione e alla necessità di competenze digitali abilitanti. In tal senso si propone di garantire l'accesso all'alfabetizzazione, alla formazione e all'istruzione digitale formale e non formale anche nei programmi scolastici. Tale garanzia va estesa a tutte le fasi della vita, basandosi sulle iniziative esistenti a livello europeo, con particolare attenzione all'inclusione dei gruppi vulnerabili e agli anziani. Risulta inoltre decisivo migliorare le competenze digitali dei minori in modo compatibile con il loro sano sviluppo, contrastando le disuguaglianze, ivi compreso il divario digitale di genere. In tal senso, condiviso con Germania e *panel* europei, va il più ampio auspicio di un'innovazione digitale diretta a rafforzare l'economia sociale e sostenibile. In ordine a tale proposta si prevede la necessità di realizzazione di un'economia digitale forte e competitiva, diffondendo equamente i benefici della trasformazione digitale in tutta l'Europa, ponendo l'accento sulla tecnologia e sull'innovazione come motori di crescita e promuovendo in tal senso una ricerca trasformativa di livello mondiale. È inoltre necessario fare spazio agli ecosistemi di innovazione in tutte le regioni, migliorando l'ambiente operativo delle piccole e medie imprese e delle *startup*, favorendo accesso equo ai finanziamenti ed eliminando gli oneri giuridici o di altro genere che ostacolano tra l'altro le attività transfrontaliere.

Ovviamente, largo spazio viene dedicato alle proposte italiane in tema di migrazione. Tali proposte sono puntualmente riprese nel testo finale della Conferenza, soprattutto nel paragrafo dedicato all'asilo e all'integrazione, ove l'obiettivo dichiarato è rafforzare il ruolo dell'Unione Europea e riformare il sistema europeo di asilo sulla base dei principi di solidarietà e di condivisione delle responsabilità. In questo capitolo le proposte presentate dal nostro Paese diventano evidentemente molto circostanziate. Si parte dalla necessità di adottare norme comuni dell'Unione, relative alle procedure di esame delle domande di protezione internazionale negli Stati membri, da ap-





plicare in modo uniforme a tutti i richiedenti asilo. Le procedure dovranno rispettare evidentemente la dignità umana e il diritto internazionale.

Considerato che l'accoglienza dei richiedenti asilo coinvolge diversi attori di livello nazionale, l'UE dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a semplificare e velocizzare il suddetto processo, attraverso una maggiore interoperabilità tra le diverse amministrazioni competenti. È necessario istituire dunque un servizio unico (sportello unico o punto di ingresso) per i richiedenti asilo, al fine di semplificare le procedure amministrative nazionali. L'intera operazione richiede tuttavia *in primis* la rivisitazione del sistema di Dublino, al fine di garantire la solidarietà e un'equa condivisione delle responsabilità, ivi compresa la redistribuzione dei migranti fra Stati membri, prevedendo eventualmente anche ulteriori forme di sostegno. È da segnalare che tali raccomandazioni vengono condivise da Lituania e Olanda e che sono state oggetto di ampio dibattito nei gruppi di lavoro. Scendendo più nello specifico, si chiede di potenziare le norme minime dell'accoglienza dei richiedenti asilo di cui alla direttiva 2013/33/UE attraverso misure legislative più rigorose volte a migliorare le strutture di accoglienza e alloggio.

Nel capitolo dedicato all'istruzione alla cultura, alla gioventù e allo sport, il contributo italiano è stato particolarmente articolato. L'obiettivo dell'Unione è stato indirizzato nel cercare di istituire entro il 2025 uno spazio europeo inclusivo dell'istruzione al cui interno tutti i cittadini, anche quelli delle zone rurali e remote, abbiano pari accesso a un'istruzione di qualità e ad un apprendimento permanente. Tutto questo anche per adeguarsi alle future esigenze europee, conformemente al diritto alla formazione gratuita sul luogo di lavoro per tutti. La proposta italiana si concentra in tal senso su quattro diversi temi:

- educazione civica sui processi democratici, nonché sui valori dell'UE e sulla storia dell'Europa, sviluppata come modulo comune da insegnare in tutti gli Stati membri;
- l'alfabetizzazione economica per permettere una migliore comprensione del processo di integrazione europea;
- competenze digitali;
- competenze *steam*.





Nel testo finale del *panel* dei cittadini italiani compare tra l'altro la necessità di incoraggiare i giovani a studiare le materie scientifiche.

Viene inoltre ribadita la necessità di sostenere la formazione dei professori al fine di diffondere le migliori pratiche e utilizzare tecniche pedagogiche innovative e creative aggiornate che riflettano le evoluzioni dei metodi di insegnamento, attingendo anche agli insegnamenti della pandemia di Covid-19 e da altri tipi di crisi. Viene in tutti i casi ribadita l'esigenza di promuovere opportunità di mobilità.

Uno spazio *ad hoc* viene occupato dall'Italia nella proposta dedicata alla cultura e agli scambi. In tal senso al fine di promuovere una cultura degli scambi e promuovere l'identità e le diversità europee nei differenti ambiti, gli Stati membri, con il sostegno dell'Europa, dovrebbero promuovere scambi europei in diversi settori sia fisici che digitali compresi quelli formativi, i gemellaggi, i viaggi e la mobilità professionale (anche per gli insegnanti e i politici eletti a livello locale). La proposta italiana si concentra sulla necessità che tali scambi siano resi accessibili a tutti e in tutti gli Stati membri, indipendentemente dall'età, dal livello di istruzione, dal contesto di provenienza e dai mezzi finanziari disponibili.

L'UE dovrebbe, tra l'altro, rafforzare gli attuali programmi di scambio e mobilità, come ad esempio Erasmus + e DiscoverEU, garantendo una partecipazione più diffusa e diversificata.

Viene inoltre proposto di integrare e supportare il volontariato, attraverso il corpo europeo di solidarietà, e i passaporti culturali.

Al riguardo, è considerato fondamentale il ruolo di enti locali e regionali sotto l'egida del Comitato delle regioni.

Nella proposta italiana si auspica che l'Unione agisca come una confluenza tra Est e Ovest, promuovendo gli scambi e le iniziative culturali comuni.

È auspicata poi la creazione di opportunità per condividere le culture europee, riunire le persone e avvicinarle a una identità comune anche attraverso eventi e incontri, che coinvolgano tutti i gruppi e che si svolgano in diverse località. Alcuni esempi specifici sono rappresentati dall'organizzazione di giornate





mondiali dell'arte, di un'esposizione europea con eventi educativi o l'istituzione di una festività pubblica europea per tutti i cittadini dell'Unione, nella giornata dell'Europa del 9 maggio.

È ribadita la necessità della protezione del patrimonio culturale e della cultura europea anche attraverso il riconoscimento delle peculiarità culturali e produttive locali e regionali.

Si auspicano, infine, nuove iniziative, dirette a salvaguardare e celebrare il patrimonio culturale anche attraverso la mobilità, per incoraggiare lo scambio e la promozione di misure esistenti, quali Europa Creativa, il nuovo Bauhaus europeo, i programmi di gemellaggio tra città e capitali europee della cultura in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

A oggi questo è, in estrema sintesi, il contributo italiano alla proposta elaborata e consegnata dalla Conferenza alle Istituzioni europee.

Ci auguriamo che il complesso sforzo prodotto dai cittadini dell'Unione, in un periodo così difficile, venga premiato dalla migliore considerazione possibile e che soprattutto il dialogo possa proseguire in forme, eventualmente meno strutturate, ma altrettanto efficaci.

In attesa di sapere se la proposta del Parlamento europeo di convocare una nuova convenzione verrà presa in considerazione, non si può non dirigere un plauso ai governi che hanno prodotto il miglior sforzo per sollecitare le riflessioni dei propri cittadini sul futuro dell'Unione.

Infine, con un po' di orgoglio e partigianeria, è importante sottolineare quanta Italia sia presente in questo primo provvisorio testo.







IMF Special Drawing Rights allocation as a first step towards a new economic order¹ di Angelo Federico Arcelli²

1. *Historical background for SDRs and financial stability*

The Special Drawing Rights (“SDRs”)³ were created by the International Monetary Fund (“IMF”), in accordance with an amendment to its Article of Agreement⁴ in the late

¹ This article has been published in an extended version and co-authored by Alexander Privitera by Centro Studi ISEA – Applied Economics in January 2022 as paper Nr 1/22. Angelo Federico Arcelli is responsible for the article and thanks Giorgio Battaglia, Research Fellow, ISEA, for the background research work for this article.

² Angelo Federico Arcelli, PhD is a full professor (“professore straordinario”) of economy of international financial institutions at G. Marconi University, Rome, Italy, and a Senior Fellow at CIGI – Center for International Governance Innovation, Waterloo, ON, Canada.

³ See: <https://www.imf.org/en/Topics/special-drawing-right>.

⁴ See: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm> – for the entire downloadable official text. “The Articles of Agreement of the International Monetary Fund were adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference (Bretton Woods, New Hampshire) on July 22, 1944. They were originally accepted by 29 countries and since then have been signed and ratified by a total of 190 Member countries. As the charter of the organization, the Articles lay out the Fund’s purposes, which include the promotion of ‘international monetary cooperation through a permanent institution which provides the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems’. The Articles also establish the mandate of the Organization and its members’ rights and obligations, its governance structure, and roles of its organs, and lays out various rules of operations including those relating to the conduct of its operations and transactions regarding the Special Drawing





1960s⁵ as a supplementary international reserve asset linked to the Bretton Woods fixed exchange rate system.

According to the IMF's definition⁶ "the SDR is an international reserve asset, created by the IMF in 1969 to supplement

Rights. The key functions of the IMF are the surveillance of the international monetary system and the monitoring of members' economic and financial policies, the provision of Fund resources to member countries in need, and the delivery of technical assistance and financial services. Since their adoption in 1944, the Articles of Agreement have been amended seven times, with the latest amendment adopted on December 15, 2010 (effective January 26, 2016). The Articles are complemented by the By-laws of the Fund adopted by the Board of Governors, themselves being supplemented by the Rules and Regulations adopted by the Executive Board."

⁵ See, *inter alia*, Vreeland, James Raymond, 'The IMF and economic development', Cambridge University Press, 2003; and Wilkie, Christopher, 'Special drawing rights (SDRs): The first international money', Oxford University Press, 2012. (2004): 1-25. Press, 2007; and Despres, Emil, Charles Kindleberger, and William Salant. 1966, 'The Dollar and World liquidity: A minority view'. *Economist* (February):526-29; and De Vries, Margaret Garritsen, 'The IMF in a changing world, 1945-85', Washington, DC: International Monetary Fund, 1986; and Diz, Adolfo C. 1984, 'The conditions attached to adjustment financing: Evolution of the IMF practice. In 'The International Monetary System: Forty Years after Bretton Woods', 214-325. Conference Series no. 28. Federal Reserve Bank of Boston, May. Dornbusch, Rudiger. 1976, 'Expectations and exchange rate dynamics', *Journal of Political Economy* 84: 1161-76; and Ocampo, José Antonio, 13, 'Special Drawing Rights and the Reform of the Global Reserve System in Reforming the International Financial System for Development', pp. 314-342. Columbia University Press, 2011; and Eichengreen, Barry and Jeffrey Sachs (2009), 'Exchange Rates and Economic Recovery in the 1930s', Cambridge University Press.

⁶ See: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>. Note that: "The Articles of Agreement, determine that under certain conditions, the IMF may allocate SDRs to members participating in the SDR Department (currently all members of the IMF). A general allocation of SDRs must be consistent with the objective of meeting the long-term global need to supplement existing reserve assets and receive broad support from the IMF's membership (an allocation requires Board of Governors approval by an 85 percent majority of the total voting power of the members in the SDR Department). Once agreed, the allocation is distributed to member countries in proportion to their quota shares at the Fund. A special one-time allocation in 2009 enabled countries that joined the IMF after 1981 (i.e. after previous allocations) to participate in the SDR system on an equitable basis."





its member countries' official reserves. So far SDR 204.2 billion (equivalent to approximately US\$293 billion at June 2021) have been allocated to members, including SDR 182.6 billion allocated in 2009 in the wake of the global financial crisis. The value of the SDR is based on a basket of five currencies—the US dollar, the euro, the Chinese renminbi, the Japanese yen, and the British pound sterling”.

The SDR was defined in 1969 as being equivalent to 0.888671 grams of fine gold, which at that time was the value of one US dollar. However, after the end of the Bretton Woods system, the SDR was redefined as a basket of currencies. This basket is assessed every five years, in order to keep pace with the international importance of currencies in terms of their weight on international trade and on reserves held by states and central banks.

At that time, the international system, centred on the US dollar, with all other major currencies fluctuating within bands (2.25 per cent and 6.25 per cent for the weaker ones), was still based on a “gold exchange standard” scheme, providing the possibility to convert the currencies of the countries participating in the system (originally established under Bretton Woods, and then realigned in 1963 and 1968). Yet the market pressure on the US dollar was rising, in part owing to the continuing imbalance of the US trade accounts. There was a growing demand in the countries exporting goods to the US, which were paid in dollars, to convert these dollars into gold, and to repatriate part of the reserves held in the US. This caused growing tension, which alarmed the US authorities as there was a concrete risk of a crisis for the dollar.

In fact, none of this was unexpected, as a few years before, Jacques Rueff, the economic adviser to President de Gaulle of France, had suggested the famous “tailor paradox” to highlight the risks of a system where trade was permanently unbalanced, and the only way to sustain it was the continuing on-lending of new financial assets (loan or currency purchases) by the exporting countries to the one (the US) which was the main importer of goods. Clearly the system, particularly as it was centred on the US dollar, was only going to remain sustainable, as long as trust





in the US currency remained unaltered and high, so that exporters were satisfied with detaining an increasing amount of dollars.

At the end of the 1960s, the international financial landscape started to change and did so rather quickly. Several countries, including France, Italy and West Germany, started demanding the conversion of US dollars into gold, creating pressure that posed a problem of potential trust in the dollar as the main international reserve currency. At that time, the World was in the middle of the Cold War era, and such a development also had considerable geopolitical consequences. It was then clear that the Bretton Woods era was coming to an end and the new US Administration (Nixon) understood that a new scenario had to be created to preserve the centrality of the US dollar as the currency used globally for international trade.

Nevertheless, a last try was made to avoid the collapse of the Bretton Woods system, and that was the creation of the SDR by the IMF. The idea behind the SDR was to create a tool, open to all the member countries of the IMF (so not just the group of advanced economies), which could be activated by allocations decided by the IMF board and approved by members. Such tool was not a currency, as the rules foresaw that it could be detained only by central banks and member states and a limited number of international institutions⁷ – and not any private⁸ entity or

⁷ The 15 “prescribed holders” allowed to hold SDRs are the European Central Bank (ECB), the Bank of Central African States, the Central Bank of West African States, and the Eastern Caribbean Central Bank; the BIS, the Arab Monetary Fund, the Latin American Reserve Fund and eight development institutions: the African Development Bank, the African Development Fund, the Asian Development Bank, the International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association, the Islamic Development Bank, Nordic Investment Bank, and the International Fund for Agricultural Development.

⁸ See: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>. In particular: “Participating members and prescribed holders can buy and sell SDRs in the voluntary market. If required, the IMF can also designate members to buy SDRs from other participants. SDRs may be used by IMF members and the IMF itself in accordance with the Articles of Agreement and decisions adopted by the Executive Board





bank – nor was it a kind of “credit” to the IMF as an institution (as it involved a (limited) interest rate for the entities detaining SDRs, which was an ambiguity that had to be clarified immediately in the preparatory works).

Rather, SDRs were – and are – a reserve asset supplementing the international reserves owned by IMF members participating in the scheme (all of them are currently participating) to be used to settle international payments amongst central banks if the debtor country was unable or unwilling to pay by other means (hard currency, gold). In short, to use the IMF’s definition, “The SDR is neither a currency nor a claim on the IMF. Rather, it is a potential claim on the freely usable currencies of IMF members. SDRs can be exchanged for these currencies”⁹.

and Board of Governors. The IMF has the authority to prescribe other holders of SDRs, non-members, member countries that are not SDR Department Participants, institutions that perform the functions of a central bank for more than one member, and other official entities. As of end-January 2021, there were 15 organizations approved as prescribed holders. Prescribed holders may not receive allocations of SDRs. SDRs cannot be held by private entities or individuals”.

⁹ See also: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> - The weights determined in the 2015 Review (to be amended as of 2022) define the fixed number of units of currency for a 5-year period starting Oct 1, 2016 as follows: the US dollar at 0.58252, the euro at 0.38671, the Chinese yuan at 1.0174, the Japanese yen at 11.900 and the pound sterling at 0.085946. The SDR value in terms of the US dollar is determined daily based on the spot exchange rates observed at around noon London time, and posted on the IMF website. It should be noted that “currencies included in the SDR basket have to meet two criteria: the export criterion and the freely usable criterion. A currency meets the export criterion if its issuer is an IMF member or a monetary union that includes IMF members, and is also one of the top five world exporters. For a currency to be determined “freely usable” by the IMF, it must be widely used to make payments for international transactions and widely traded in the principal exchange markets. Freely usable currencies can be used in Fund financial transactions”. The SDR is not a currency but can be used as a unit of account. In fact, “the SDR serves as the unit of account of the IMF and some other international organizations”. It is important to recall that SDRs’ value “is determined weekly based on a weighted average of representative interest rates on short-term government debt instruments in the money markets of the SDR basket currencies, with a floor of 5 basis points. It is posted on the IMF web-





However, that also meant there was the possibility that, in the event that the counterparts (other central banks) were unwilling to accept SDRs, the IMF could activate a system to make compulsory the acceptance of such a tool to some market players – e.g., the most liquid central bank in terms of international reserves – which was supposed to purchase the SDRs in exchange for the hard currency then used by other central banks to settle payments. This “compulsory” mechanism was never adopted, and the few SDR transactions registered have always been voluntary.

2. The crisis of the Bretton Woods system and why SDRs failed to be effective in coping with that situation

Clearly, in a certain sense, it seemed for a moment that SDRs could help to solve the problem of the pressure on the US dollar and on US gold reserves¹⁰, but it did not¹¹. In fact, the first issuance of SDRs was very limited, and it was immediately clear that such a scheme would only have been able to relieve the pressure if the amount of SDRs allocated and available had been huge. However, whilst always concerned by the risks for the dollar, the US authorities were also concerned about the possibility that a growing amount of SDRs, eventually transformed in a sort of international currency (which was never the case)¹² could

site”. It “provides the basis for calculating the interest rate charged to members on their non-concessional borrowing from the IMF and paid to members for their remunerated creditor positions in the IMF. It is also the interest paid to members on their SDR holdings and charged on their SDR allocation”.

¹⁰ See Boughton, James M., ‘From Suez to Tequila: The IMF as Crisis Manager’, *Economic Journal*, Vol. 110 (January), pp. 273-91, and Boughton, James M. 2001a, ‘Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989’ (Washington: International Monetary Fund).

¹¹ Ekpenyong, David B, ‘Can the special drawing right (SDR) become an acceptable reserve currency of the international monetary fund (IMF) in the midst of strong resistance by developed countries captained by the USA?’, *Journal of Financial Management & Analysis* 20, no. 1 (2007).

¹² See Harrison, Matthew, and Geng Xiao, ‘China and Special Drawing Rights—Towards a Better International Monetary System’. *Journal of Risk*





have become a “new Bancor”¹³, thus acquiring the capability to challenge the role and the “exorbitant privilege” (although such a definition was not yet part of the debate) of the US dollar¹⁴.

The outcome, as all the leading economists and observers were starting to figure out, was the decision of the US Administration to de-peg the dollar from gold convertibility in August 1971, following a deal with the Kingdom of Saudi Arabia and the main international oil producers to maintain the US dollar as the only currency for trading oil. Such a move preserved the international role of the dollar, as all countries were forced to keep reserves in this currency to ensure their oil imports but it also had a few other significant consequences.

The first consequence was, de facto, the collapse of the Bretton Woods system in the period between 1971 and 1973, as all the other main international currencies had to be de-pegged from convertibility into gold and forced into a floating exchange rate regime. So, basically, in less than two years from the August 1971 decision, no currency was still convertible into gold, and the value of a currency just reflected the market trade rules, as currencies were needed to settle import/export payments, and the value of each international currency was mainly determined by the export capacity of a country rather than by its need to import goods and raw materials¹⁵. Needless

and Financial Management 12, no. 2 (2019): 60 and also Helleiner, Eric, and Bessma Momani, ‘The hidden history of China and the IMF. The great wall of money: Power and politics in China’s international monetary relations (2014)’, 45-70.

¹³ See Alessandrini, Pietro. ‘Il Bancor’. Working Paper No. 84. Money and Finance Research group (Mo. Fi. R.)-Univ. Politecnica Marche-Dept. Economic and Social Sciences, 2013.

¹⁴ See Wilkie, Christopher, ‘Special drawing rights (SDRs): The first international money’, Oxford University Press, 2012. (2004): 1-25. Press, 2007. See also Wang, Hongying (2017), ‘China and the International Monetary System: Does Beijing Really Want to Challenge the Dollar?’, Foreign Affairs, SNAPSHOT, December 19.

¹⁵ See Emminger, Otmar (1967), ‘Practical aspects of the problem of balance of payments adjustment’, *Journal of Political Economy* 75(August):5 12-22. See also Bordo, Michael D., and Anna J. Schwartz (1989), ‘Transmission of real and monetary disturbances under fixed and floating rates. In Dollars,





to say, European countries had to bring in a new scheme (the European Monetary System – “EMS”) which mirrored, from a continental perspective, and with no gold involved, the old Bretton Woods system.

Another consequence was the sudden, significant, number of US dollars increasingly detained by oil exporting countries (which were rallying in the OPEC), which also caused a significant imbalance. In fact, being aware of the strength that was given them by the deal with the US Administration and the dominant market position of OPEC countries, they were able to decide to raise oil prices by 600% in 1973, causing the first oil crisis, and obliging European countries and Japan to hold considerable/very significant US dollar reserves (to cope with their needs), whilst the US had the opportunity to increase the international money supply without prejudice to the central role of the dollar, rather, implicitly reinforcing it.

Yet it was not just this: the oil producers had significant new reserves to spend, mainly internationally, as their national economies (those of the Arab countries) were still to be developed, and this allowed them to become, at least partially, the “new tailor” to use the old Rueff example scheme, although the Europeans were not loaning money to them, but by buying US dollars on the international markets to ensure oil supplies, they were, de facto, also favouring the Americans.

On the other hand, the oil exporting countries were also selecting the countries in Europe in which to invest their surpluses, and this also caused a distortion, as petrodollars were flowing back mainly into the strongest economies (e.g., West Germany) but were evenly paid out by all European countries. Owing to this combined effect, in practical terms, the weaker countries in Europe saw a growing net outflow of financial assets to the benefit of the stronger ones. This forced some countries (e.g., Italy) to establish barriers to capital transfers outside the national borders, which lasted until the early 1990s. The third effect was clearly to lessen the reliance on the SDR as a possible

Dejkits and Trade’, ed. James A. Dorn and William A. Niskanen, 237-58. Boston: Kluwer Academic.





global reserve asset, to the point that the IMF did not generate any new allocations after the first ones until 2009.

Since the financial crisis of 2008, in fact, SDRs have returned to the international debate, and some scholars see SDRs as a tool that could help to provide liquidity and supplement member countries' official reserves, without distortions in international trade, and also to help in coping with the limits of the current international financial market failures. For a relatively long period, SDRs therefore remained a possible tool, with an unexpressed potential, and were, de facto, not used¹⁶. Allocations were very limited and exchanges, all on a voluntary basis, were minimal.

3. The SDRs' new life during the 2008 financial crisis and the events of 2021

The role of the IMF in the 21st century was already becoming significant in scholars' debates before the start of the new millennium¹⁷. The 2008 financial crisis led the international community to rethink how the IMF could fulfil its mission regarding financial stability, and this had at least one concrete outcome in the shape of the significant emission of SDRs that took place in 2009 and was the first sizeable allocation since the establishment of this tool¹⁸.

In 2009, the IMF decided on an allocation of 161.2 billion new SDRs, creating a total availability of 204.2 billion SDRs. After this decision, the SDR debate was once again centre stage, as the tool was perceived as an efficient means to counterbalance

¹⁶ International Monetary Fund. 2018b, 'Considerations on the Role of the SDR', Policy Paper, April 11. See also Kenen, Peter. (2010b), 'An SDR-based Reserve System', *Journal of Globalization and Development*, this issue.

¹⁷ See Camdessus, Michel (2000), 'An agenda for the IMF at the start of the 21st Century', Remarks at the Council on Foreign Relations, February, New York.

¹⁸ See Alessandrini, Pietro, and Michele U. Fratianni, 'International Monies, Special Drawing Rights, and Supernational Money', *Special Drawing Rights, and Supernational Money* (July 3, 2009) (2009).





certain market failures in periods of great turbulence. In fact, several emerging countries were suffering at that time with supposedly temporary financial issues, regarding their capability/capacity to settle international payments and this seemed a way to cope with such problems, at least partially. Nevertheless, the debate about the need (or not) for an international currency (which the SDR is not) started to regain momentum.

The end of the financial turmoil in 2009-2010, together with the new stability gained by the advanced areas of the world (notwithstanding the issues in Europe relating to the sovereign debt crisis in those years), led the debate subsiding again. China seemed to support the idea of transforming SDRs into a kind of currency, by eventually allowing their transfer to the private sector, something that the US and Europe were not ready to accept.

The new crisis caused by the 2020 Covid pandemic outbreak has once again changed the landscape, however, and the risks associated with the partial freezing in international trade caused by the lockdowns in several countries have regenerated the need for the IMF to facilitate sovereign and central banks in their need for currencies in the event of temporary issues.

After the suggestion issued by G7 in 2021, on July 9th, 2021, the IMF Executive Board proposed¹⁹ a new general SDR allocation to members, equivalent to US\$650 billion (which is the largest allocation in the IMF's history to date and since this tool was created) intended "to address the long-term global needs for reserves during the worst crisis since the Great Depression". The new SDRs allocation will be completed by the end of August 2021²⁰.

The allocation value of US\$650 billion is equal to around 450/470 billion SDRs at current prices. This amount of SDRs will be allocated to members in proportion to their stake in IMF reserves so, for example, a country like Italy, which owns a

¹⁹ See: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/08/pr21208-imf-managing-director-kristalina-georgieva-executive-board-backing-new-us650b-sdr-allocation>.

²⁰ See: <https://www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right>





2.67% share, will receive around 12 billion SDRs or US\$17 billion or around €14 billion. However, given the SDR's peculiarity of being negotiable only amongst states and central banks, the real impact of any new allocation in terms of expanding money supply levels worldwide will be limited.

4. The path ahead: the IMF, the US, China and a future financial equilibrium

The debate about SDRs also reflects a renewed interest in the debate on the role of the IMF. Clearly it is in the interests of the US and the Western economies to somehow preserve the current scheme, as it is a core pillar of the western world's leadership in the global economy. On the other hand, however, the emerging economies, and particularly the new powers, such as China, do see a need for the international institutions to better reflect the shift in international economic power which is now increasingly evident.

Furthermore, the Covid challenge has exposed how the IMF is currently not equipped with the financial firepower needed in the event of systemic shocks. While advanced economies responded to the crisis by deploying their full arsenal of fiscal and monetary tools, and injected ample liquidity into the financial system, most emerging economies were not able to do the same. As a result, emerging market economies and developing economies faced sudden stops of/interruptions in capital inflows, causing downward pressure on their exchange rates and widening spreads for their sovereign bonds. Once liquidity was restored by advanced economies' central banks, capital inflows resumed.

The Chinese position is today/currently evolving but in the past, there was no mystery about China's interest in a renewed scheme possibly inspired by the Bancor (Keynes' idea at Bretton Woods)²¹ aiming to facilitate international trade settlements.

²¹ See Zhou Xiaochuan (2009), 'Reform the international monetary system', People's Bank of China, Beijing. <http://www.pbc.gov.cn/english//detail.asp?col=6500&ID=178> – and: Zhang, Zhixin (2018), 'The Belt and Road Ini-





Clearly in the background there is China's ambition to challenge the role of the US dollar as the core international currency in which most trade is still denominated, and the exorbitant privilege associated with this role.

One may argue that the scheme that was approved in 2021 seems to continue following/to sustain the point of view of the USA and the Western allies, as the outcome is not a reserve currency or anything similar. Rather, and to the benefit of the prevailing view/stance of the "old" founding members, SDRs remain a tool, and only that.

SDRs are not supposed to become an international or supranational currency, whilst for the new powers, they should probably have been reconsidered as a renovated "Bancor" or become, looking ahead, something different, at least in a transition phase, and certainly not be limited to being a temporary tool cooperating to foster financial stability.

The European perspective and that of many IMF member countries still seems to be evolving; for example, in Europe it is still unclear whether the future of the union is a possible political project, rather than a simple single market with a common currency, also in the long term. This second scenario would likely push the Europeans to lean towards supranational currencies, whilst the former will likely lead to Europe being very/closely aligned to the US in terms of global financial stability and of the frameworks and institutions tasked to protect it.

Regardless of this, there is apparently consensus on a possible new role that SDRs will likely assume in the coming years, although it is yet to be determined whether it will be significant

tiative: China's New Geopolitical Strategy?' *China Quarterly of International Strategic Studies* 4: 327–43; also, Wang, Hongying (2017), 'China and the International Monetary System: Does Beijing Really Want to Challenge the Dollar?' *Foreign Affairs, SNAPSHOT*, December 19; and Wang, J. 'China-IMF Collaboration: 'Toward the Leadership in Global Monetary Governance', *Chin. Polit. Sci. Rev.* 3, 62–80 (2018). <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0085-8>; and Zhang, Fan, Miaojie Yu, Jiantuo Yu, and Jin Yang (2017), 'The Effect of RMB Internationalization on Belt and Road Initiative: Evidence from Bilateral Swap Agreements', *Emerging Markets Finance and Trade* 53: 2845–57.



and new or mostly remain in the context of current rules and institutions. Yet we may hope to have a tool which could help to generate growth and stability, which is currently the only way to respond effectively to the challenges ahead. In conclusion, it is difficult to say today, and imagine in the future, whether the new allocation is a step towards a renewed financial architecture on the global landscape or just a technical move aiming at increasing the back up of liquidity for central banks. It is likely, however, that this new allocation is and will be only one more step in an evolving/ever-changing scenario.

Bibliography and references

- Alessandrini, Pietro, 'Il Bancor', Working Paper No. 84. Money and Finance Research group (Mo. Fi. R.)-Univ. Politecnica Marche-Dept. Economic and Social Sciences, 2013.
- Alessandrini, Pietro, and Michele U. Fratianni, 'International Monies, Special Drawing Rights, and Supernational Money. Special Drawing Rights, and Supernational Money', (July 3, 2009) (2009).
- Bordo, Michael D., and Anna J. Schwartz. 1989, 'Transmission of real and monetary disturbances under fixed and floating rates in Dollars, Dejkits and Trade', ed. James A. Dorn and William A. Niskanen, 237-58. Boston: Kluwer Academic
- Boughton, James M., 'From Suez to Tequila: the IMF as Crisis Manager', *Economic Journal*, Vol. 110 (January), pp. 273-91.
- Boughton, James M. 2001a, 'Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989', (Washington: International Monetary Fund).
- Camdessus, Michel (2000), 'An agenda for the IMF at the start of the 21st Century. Remarks at the Council on Foreign Relations', February, New York.
- Despres, Emil, Charles Kindleberger, and William Salant. 1966, 'The Dollar and World liquidity: A minority view'. *Economist* (February): 526-29.
- De Vries, Margaret Garritsen, 'The IMF in a changing world,

- 1945-85', Washington, DC: International Monetary Fund, 1986.
- Diz, Adolfo C. 1984, 'The conditions attached to adjustment financing: evolution of the IMF practice. In 'The International Monetary System: Forty Years after Bretton Woods', 214-325. Conference Series no. 28. Federal Reserve Bank of Boston, May.
- Dornbusch, Rudiger. 1976. Expectations and exchange rate dynamics. *Journal of Political Economy* 84: 1161-76.
- Ocampo, José Antonio, '13. Special Drawing Rights and the Reform of the Global Reserve System', in 'Reforming the International Financial System for Development', pp. 314-342. Columbia University Press, 2011.
- Eichengreen, Barry and Jeffrey Sachs (2009), 'Exchange Rates and Economic Recovery in the 1930s', Cambridge University Press.
- Ekpenyong, David B, 'Can the special drawing right (SDR) become an acceptable reserve currency of the international monetary fund (IMF) in the midst of strong resistance by developed countries captained by the USA?', *Journal of Financial Management & Analysis* 20, no. 1 (2007).
- Emminger, Otmar. 1967, 'Practical aspects of the problem of balance of payments adjustment', *Journal of Political Economy* 75 (August): 5 12-22.
- Harrison, Matthew and Geng Xiao, 'China and Special Drawing Rights—Towards a Better International Monetary System', *Journal of Risk and Financial Management* 12, no. 2 (2019): 60.
- Helleiner, Eric and Bessma Momani, 'The hidden history of China and the IMF', in 'The great wall of money: Power and politics in China's international monetary relations' (2014): 45-70.
- International Monetary Fund. 2018b, 'Considerations on the Role of the SDR', Policy Paper, April 11.
- Kenen, Peter. (2010b), 'An SDR-based Reserve System', *Journal of Globalization and Development*, this issue.
- Ocampo, José Antonio. (2010b), 'Why Should the Global Reserve System Be Reformed?', Briefing Paper 1, Friedrich Ebert Stiftung, January.

- Pollak, Jacques J. (1979), 'Thoughts on an International Monetary Fund based fully on SDR', Pamphlet Series No. 28, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Thacker, Strom C., 'The high politics of IMF lending', *World Pol.* 52 (1999): 38. University Press, 2011.
- Vreeland, James Raymond, 'The IMF and economic development', Cambridge University Press, 2003.
- Wilkie, Christopher, 'Special drawing rights (SDRs): The first international money', Oxford University Press, 2012." (2004): 1-25. Press, 2007.
- Wang, Hongying (2017), 'China and the International Monetary System: Does Beijing Really Want to Challenge the Dollar?' *Foreign Affairs*, SNAPSHOT, December 19.
- Wang, J. 'China-IMF Collaboration: Toward the Leadership in Global Monetary Governance', *Chin. Polit. Sci. Rev.* 3, 62–80 (2018). <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0085-8>
- Zhang, Fan, Miaojie Yu, Jiantuo Yu and Jin Yang (2017), 'The Effect of RMB Internationalization on Belt and Road Initiative: Evidence from Bilateral Swap Agreements', *Emerging Markets Finance and Trade* 53: 2845–57.
- Zhang, Zhixin (2018), 'The Belt and Road Initiative: China's New Geopolitical Strategy' *China Quarterly of International Strategic Studies* 4: 327–43.
- Zhou Xiaochuan (2009), 'Reform the international monetary system', People's Bank of China, Beijing. <http://www.pbc.gov.cn/english//detail.asp?col=6500&ID=178>.





FACOLTÀ DI ECONOMIA E GIURISPRUDENZA
CORSO DI POLITICA ECONOMICA AVANZATA – LAUREA IN GESTIONE D'AZIENDA
CORSO DI ECONOMIC POLICY – LAUREA IN ECONOMIA AZIENDALE
CENTRO STUDI DI POLITICA ECONOMICA E MONETARIA "MARIO ARCELLI"

XVIII LEZIONE MARIO ARCELLI

Le prospettive dell'Unione Europea: i profili chiave e i nodi da sciogliere.

Enzo MOAVERO MILANESI

Professore di Diritto dell'Unione Europea al College of Europe e alla LUISS Guido Carli, già Ministro degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale e Ministro per gli Affari Europei

Introduce

Anna Maria FELLEGGARA, Preside della Facoltà di Economia e Giurisprudenza

Concludono

Angelo Federico ARCELLI, Università Cattolica e Università G. Marconi
Francesco TIMPANO, Direttore del CeSPEM

Lezione magistrale

Lunedì 4 aprile 2022 ore 9,30-11,30
Sala Convegni G. Piana
Via Emilia Parmense, 84 - Piacenza

L'evento è aperto agli studenti dei corsi e sarà trasmesso in streaming a questo [LINK](#)
Per info su cespem@unicatt.it

CeSPEM
Centro Studi di Politica Economica e Monetaria



UNIVERSITÀ CATTOLICA
del Sacro Cuore







Le lezioni Mario Arcelli organizzate dal CeSPEM Mario Arcelli

1. 4 marzo 2005 - On. Dr. Alberto Carzaniga, già Sottosegretario di Stato al Bilancio, “L’esperienza di governo con Mario Arcelli”
2. 3 marzo 2006 - Dr. Gerlando Genuardi, vicepresidente della Banca europea per gli Investimenti, “Sviluppo locale e intervento europeo”
3. 12 aprile 2007 - Prof. Peter Hammond, Stanford University, “Intergenerational Public Finance in the Global Economy”; e 13 aprile 2007 (2ª lezione) - On. Prof. Antonio Marzano, già ministro per le Attività Produttive e presidente del CNEL, “La globalizzazione, l’Italia e l’Europa”
4. 29 febbraio 2008 - Sen. Prof. Mario Baldassarri, già ministro delegato per l’Economia e le Finanze “The World Economy toward Global Disequilibrium”
5. 6 marzo 2009 - Prof. Paolo Savona, già ministro per l’Industria: “Genesi e partenogenesi della crisi dei subprime”
6. 5 marzo 2010 - Prof. Pierluigi Ciocca, già vice-direttore generale e membro del direttorio della Banca d’Italia: “L’impresa, lo stato e il ristagno dell’economia”
7. 4 marzo 2011 - Prof. Antonio Pedone, ordinario di economia “Le prospettive del debito pubblico in Europa”
8. 2 marzo 2012 - Prof. Romano Prodi, Brown University e China Europe International Business School, già presidente del Consiglio dei Ministri e presidente della Commissione Europea
9. 1 marzo 2013 - Prof. Mario Sarcinelli, già ministro per il Commercio Estero e direttore generale del Tesoro “L’unione bancaria europea: è sufficiente per stabilizzare l’Eurozona?”
10. 6 marzo 2014 - Prof. Enrico Giovannini, ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali “Condizione giovanile e benessere della società: quali prospettive per l’Italia?”
11. 2 marzo 2015 - Prof. Rainer Masera, già ministro del Bilancio e della Programmazione Economica “Macroprudential policy as a reference for economic policies: an analysis for the euro area” e Keynote Speech del CEO di Unicredit, Dr Federico Ghizzoni “L’Unione Bancaria: un primo bilancio”.
12. 3 marzo 2016 - Prof. Paolo Guerrieri, Senatore della Repubblica e ordinario di Economia all’Università La Sapienza di Roma “Crescita, governance e nuovi equilibri dell’economia mondiale” e Keynote Speech “Regolazione e Supervisione del sistema finanziario europeo: problemi e prospettive” di Alessandro Profumo, presidente Equita SIM.
13. 12 aprile 2017 - Prof. Fabrizio Saccomanni già ministro dell’Economia e delle Finanze, “Una nuova *governance* per l’economia europea”, Senior Fellow, Luiss School of European Political Economy, Visiting Professor, Sciences Po, Parigi.





14. 23 aprile 2018 - On. Prof. Giorgio La Malfa, già ministro del Bilancio e degli Affari Europei lezione “Genesi e attualità della Teoria Generale di J.M. Keynes”.
15. 2 aprile 2019 - Prof. Carlo Cottarelli, professore presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore; già Presidente del Consiglio incaricato, “Perché l’Italia non cresce?”.
16. 29 settembre 2020 - Prof. Giovanni Tria, professore emerito presso l’Università Roma 2 “Tor Vergata”; già Ministro dell’Economia e delle Finanze “L’evoluzione del sistema valutario internazionale. Euro, dollaro, yuan e valute digitali”.
17. 29 settembre 2021 - Prof. Domenico Siniscalco, già ministro dell’Economia e delle Finanze e già Direttore Generale del Tesoro, “L’Economia Politica della Pandemia”.
18. 4 aprile 2022 - Prof. Moavero Milanese, professore di diritto dell’Unione Europea al College of Europe e alla LUISS Guido Carli; già Ministro degli Affari Esteri e per la Cooperazione Internazionale e Misistro per gli Affari Europei.







STAMPATO IN ITALIA
nel mese di luglio 2022
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it





