

Introduzione

Questa ricerca ha lo scopo di analizzare la nuova *governance* economica europea, attuata prima e soprattutto dopo la crisi mondiale del 2008.

Il lavoro è suddiviso in 4 capitoli, ognuno dei quali tratta un periodo diverso della *governance* europea, dalla creazione dell'Unione economica e monetaria fino all'attuazione in Italia della legge rinforzata n.243/2012.

Nel primo capitolo si tratta della creazione dell'Unione economica e monetaria (UEM), istituita per sostituire il Sistema monetario europeo (SME), che già da tempo aveva mostrato delle criticità a causa della fluttuabilità dei tassi di cambio. I governi dei paesi della Comunità economica europea (CEE) decisero quindi la creazione di un'unione monetaria e l'adozione di un'unica moneta, l'euro, per evitare forti svalutazioni e variazioni dei tassi di cambio. Secondo il “rapporto Delors” sarebbero state necessarie tre fasi preparatorie per la creazione dell'Unione monetaria.

Nel 1992 fu firmato il Trattato di Maastricht, che disciplinava la seconda e la terza fase della UEM: le politiche economiche dei vari Stati membri diventavano di interesse comune, tanto da istituire un sistema di sorveglianza multilaterale per prevenire gli squilibri macroeconomici degli stessi. Con il Trattato nacquero contestualmente i cosiddetti “parametri di Maastricht”, ai quali gli Stati si dovevano conformare per l'entrata nell'Unione: rapporto indebitamento netto/PIL minore del 3% e un rapporto debito/PIL minore del 60%.

Con il Patto di stabilità e crescita del 1997 la *governance* si definisce maggiormente, diventando il fondamento normativo per la regolamentazione delle politiche di bilancio: esso era costituito da un braccio preventivo e da uno correttivo, cioè una serie di regole economiche che avrebbero dovuto prevenire, ed eventualmente correggere, squilibri macroeconomici eccessivi.

Con la crisi del 2008 e la conseguente recessione mondiale c'è stato un progressivo deterioramento delle finanze pubbliche, che ha portato alla crisi dei debiti sovrani, con i cosiddetti paesi “PIIGS” (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna) colpiti maggiormente. Ciò ha portato ad una rilettura del problema della *governance* condotta a

livello europeo, portando ad un rafforzamento della stessa.

Nel secondo capitolo, vengono trattati tutti i principali istituti di *governance* economica europea varati per contrastare la crisi.

Primo tra questi è il cd. “Semestre europeo”, varato nel 2011: esso prevede un rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche europee, tramite un ciclo di programmazione condiviso da tutti gli Stati membri. Con il “*Patto Europlus*” si è cercato il rafforzamento e il miglioramento della convergenza tra le economie dei vari Paesi: esso pone le basi per un forte coordinamento tra le politiche economiche europee, sia in termini di competitività che di integrazione.

Nel medesimo anno sono stati varati due importanti pacchetti legislativi: il *six pack* e il *two pack*. Il primo, composto da cinque regolamenti e una direttiva, riforma e modifica il Patto di stabilità e crescita del 1997, rafforzando la sorveglianza sui bilanci e la relativa correzione, modificando quindi sia la parte preventiva che correttiva. Il *two pack* invece viene varato nel 2013, integrando il precedente pacchetto di leggi, apportando modifiche sempre più vincolanti sia al coordinamento *ex ante*, che alle parti preventive e correttive.

Il 2012 è l'anno del *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, meglio conosciuto come *Fiscal Compact*, il quale ribadisce, irrigidendolo, il principio del pareggio di bilancio già enunciato dal Patto di stabilità, obbligando inoltre gli Stati contraenti all'adozione di esso nelle rispettive carte costituzionali, la cd. “*golden rule*”.

Gli ultimi due istituti analizzati sono infine il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Quest'ultimo è stato istituito per sostituire il primo: entrambi avevano il compito di fornire sostegno finanziario ai paesi in difficoltà, a condizione però che essi adottassero misure volte alla riduzione dei propri disavanzi eccessivi, evitando così atti di “*moral hazard*” da parte di alcuni Stati.

Nel terzo capitolo viene descritta la legge cost. n. 1/2012, che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio del pareggio di bilancio. Essa permette l'introduzione

dei vincoli europei alla finanza pubblica vigenti sin dal Trattato di Maastricht del 1992. La legge cost. n. 1/2012 ha novellato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, modificandoli per attuare i nuovi vincoli di finanza pubblica europei; l'art.81 è importante in quanto prescrive l'equilibrio tra entrate e spese, ponendo delle limitazioni vincolanti alla sovranità nazionale in favore di una sovranazionale, obbligando altresì la copertura finanziaria delle leggi e la sostenibilità della spesa pubblica.

Nel quarto e ultimo capitolo si parla, infine, della legge rinforzata n. 243/2012, che attua l'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/2012 che ne traccia il contenuto minimo. La legge è importante in quanto acquisisce sia i caratteri di legge rinforzata sia di fonte "superprimaria": rinforzata in quanto non può essere modificata con leggi a maggioranza ordinaria, mentre il carattere di "superprimarietà" deriva dal fatto di avere competenza e limiti che discendono direttamente dalla volontà costituzionale. La legge n. 243/2012 traduce, a livello costituzionale, parametri e regole di *governance* economica contenuti a livello europeo in principi vincolanti di politica economica: numerosi infatti sono gli istituti e gli aspetti europei menzionati in essa, tramite un rinvio di tipo flessibile, che permette l'adeguamento automatico della normativa nazionale ai cambiamenti nella normativa europea.

Infine viene menzionato l'Ufficio parlamentare di bilancio, istituito dalla legge cost. n. 1/2012, un ufficio indipendente e molto tecnico, che ha il compito di effettuare analisi e verifiche degli andamenti di finanza pubblica nonché di valutare l'osservanza delle regole di bilancio.

1. Dal Sistema monetario europeo alla crisi della UEM

<< Il Sistema monetario europeo (SME) nacque nel marzo 1979 per garantire un'area con un sistema di tassi di cambio fissi in cui le autorità monetarie si impegnavano a limitare i margini di oscillazione dei tassi non superiori al 2,25%¹ >>. Nel 1992, la lira italiana e la sterlina britannica uscirono dallo SME, a causa dell'intensificarsi delle crisi valutarie in Europa e nell'agosto 1993 i paesi contraenti lo SME decisero di modificare provvisoriamente i margini di oscillazione dei tassi al 15%. Allo stesso tempo, i governi dei paesi della Comunità Economica Europea decisero di procedere allo sviluppo di un'unione monetaria e all'adozione di una moneta unica, per evitare forti variazioni dei tassi di cambio fra le monete europee ed eliminare le svalutazioni competitive.

Nel giugno 1988 il Consiglio europeo aveva dato il via alla realizzazione della UEM (Unione Economica e Monetaria), << affidando il compito di elaborare un progetto in tal senso ad un Comitato "per lo studio dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)" guidato da Jacques Delors e composto dai governatori delle Banche centrali europee e da alcuni esperti indipendenti² >>.

Nel 1989 nacque dunque il "Rapporto Delors": esso prevedeva le varie fasi che avrebbero portato alla realizzazione dell'Unione. La prima fase avrebbe dovuto "preparare" i vari stati (era definita fase "preparatoria") , tramite l'adozione di riforme strutturali atte a ridurre le disparità regionali, completare il mercato interno, rimuovere gli ostacoli all'integrazione finanziaria. La seconda fase doveva realizzare un elevato grado sia di convergenza tra le politiche economiche [...], monetarie ed i tassi di inflazione, sia di stabilità dei tassi di cambio e doveva concludersi con la costituzione del Sistema Europeo delle Banche Centrali e dell'Istituto Monetario Europeo (IME)³. Raggiungere questi obiettivi avrebbe consentito di procedere alla terza fase, nella quale si sarebbe adottato l'*European currency unit* (ECU) come moneta unica e una banca centrale europea avrebbe provveduto ad una politica monetaria comune.

1 Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, *Riforma della governance economica europea*, Trieste, 2013, p.3

2 *Ibidem*

3 *Ibidem*

Il 1° luglio del 1990 sarebbe dovuta essere la data in cui, come sancito dal Consiglio europeo di Madrid del giugno 1989, tutte i limiti e le restrizioni alla circolazione dei capitali tra gli Stati membri sarebbero stati eliminati, avviando così la prima fase prevista dal rapporto Delors, mentre per le fasi successive fu fondamentale il Trattato di Maastricht.

1.1 Il trattato di Maastricht

Il trattato di Maastricht⁴ fu stipulato nel febbraio 1992 ed entrò in vigore il 1° novembre dell'anno successivo: << nella parte transitoria, disciplina la seconda e la terza fase della UEM finalizzate all'adozione di una moneta unica e, nella parte a regime, riscrive le norme del trattato istitutivo della CEE sulla "Politica economica e monetaria" per renderle coerenti con la UEM⁵ >>. Sono allegati al trattato anche il Protocollo sullo statuto dell'Istituto monetario europeo, il Protocollo sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della Banca centrale europea (BCE) e l'IME, oltre che il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

Fu data grande importanza alle politiche economiche degli stati membri, tanto che divennero " di interesse comune ", con la possibilità del Consiglio europeo di poterle indirizzare (anche se solo a livello generale, restando comunque in mano agli Stati membri).

Per questo scopo furono istituite sia << una sorveglianza economica multilaterale, affidata al Consiglio e finalizzata al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sia una sorveglianza dell'evoluzione dei bilanci e dell'entità del debito pubblico degli Stati membri, affidata alla Commissione⁶. >> Il primo istituto avrebbe portato solamente a raccomandazioni da parte del Consiglio, mentre il secondo, dopo l'avvento della moneta unica, anche a sanzioni economiche, con la "procedura per i disavanzi eccessivi".

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>

5 *Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, op.cit.*, p.4

6 *Ibidem*

Esistono due criteri sui quali si basa la sorveglianza sui bilanci e che devono essere osservati dagli Stati membri:

- **Il criterio del disavanzo o deficit** : è il criterio secondo il quale il rapporto tra il disavanzo pubblico (sia effettivo che previsto) e il PIL non deve essere superiore ad una soglia di riferimento stabilita in 3%, ad eccezione che questo rapporto sia diminuito in modo continuo e sostanziale discostandosi non di molto dal parametro di riferimento; un'altra eccezione si può avere se il rapporto sia superiore, ma solo temporaneamente.
- **Il criterio del debito** : secondo questa regola il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo non dev'essere superiore ad un valore fissato in 60%, a patto che il suddetto rapporto non sia in diminuzione avvicinandosi a ritmo consono al valore di riferimento.

1.2 Procedura per i disavanzi eccessivi

La procedura è disciplinata dall'art. 126 del TFUE (prima art.104 TCE) e consta di alcune fasi:

- nel caso del mancato rispetto di uno o di entrambi i criteri, oppure vi sia la possibilità concreta di un disavanzo eccessivo, viene preparata una relazione da parte della Commissione. La relazione tiene conto di vari fattori, come la differenza (eventuale) tra deficit pubblico e spesa pubblica per investimenti o la posizione di bilancio a medio termine del Paese; la Commissione quindi formula e trasmette un parere allo Stato interessato affinché formuli osservazioni, informando inoltre il Consiglio;
- il Consiglio, dopo aver acquisito la proposta della Commissione, valuta e decide in merito all'esistenza di un deficit eccessivo, tenendo conto delle osservazioni dello Stato membro; qualora sia riscontrato tale disavanzo formula delle raccomandazioni allo Stato in questione, con lo scopo di far cessare, entro un determinato periodo, tale situazione;
- nell'eventualità che uno Stato membro continui nell'inosservanza delle

raccomandazioni del Consiglio << quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione⁷ >>. Il Consiglio può quindi richiedere allo Stato interessato una serie di relazioni da presentare, secondo date prestabilite, al fine di valutare le politiche dello Stato per rimediare alla situazione;

- finchè uno Stato non si conformi alla decisione, il Consiglio può attuare e applicare diverse misure, rafforzandole inoltre se necessario:
 - ◆ richiedere allo Stato membro la pubblicazione di informazioni supplementari, prima di emettere obbligazioni o altri titoli;
 - ◆ richiedere allo Stato membro un deposito infruttifero presso l'Unione, fino a quando il disavanzo non sia stato corretto;
 - ◆ formulare alla Banca europea per gli investimenti la richiesta di riconsiderare la sua politica di prestiti in favore dello Stato;
 - ◆ imporre sanzioni di entità adeguata, informando il Parlamento europeo riguardo le decisioni prese.
- quando nello Stato avviene la correzione del disavanzo eccessivo il Consiglio revoca alcune o tutte le decisioni prese nei confronti del suddetto, chiudendo così la procedura (il Consiglio dichiara pubblicamente la cessazione del deficit eccessivo per lo Stato qualora avesse reso pubbliche le sue raccomandazioni).

La politica monetaria, secondo il Trattato di Maastricht, doveva essere in mano al SEBC (Sistema europeo delle Banche Centrali, che avrebbero dovuto diventare indipendenti dai rispettivi Governi nazionali). Esso sarebbe stato composto dai Governatori della Banche Centrali e guidato da istituzioni europee, l'IME prima e dalla BCE poi: era data grande importanza al fatto che queste istituzioni sarebbero dovute essere indipendenti rispetto ai governi degli Stati e dalle altre istituzioni comunitarie.

<< L'obiettivo principale della politica monetaria è il “mantenimento della stabilità

⁷ Ivi, p.5

dei prezzi”): a tal scopo i Governi non avrebbero più potuto finanziare i disavanzi dei loro bilanci tramite la creazione di moneta attraverso le proprie Banche centrali (alimentando così l’inflazione) ma solo ricorrendo al mercato dei capitali⁸ >>.

L'avvio della seconda fase della UEM era previsto per il 1° gennaio 1994, come stabilito dalle disposizioni transitorie del Trattato di Maastricht attraverso:

- la creazione dell'IME (Istituto monetario europeo) con sede a Francoforte e costituito dai governatori delle banche centrali di ogni paese dell'Unione Europea, << che che sostituisce il Comitato dei Governatori con funzioni di rafforzare la cooperazione tra le banche centrali ed il coordinamento delle politiche monetarie e realizzare i preparativi necessari per l'istituzione del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)⁹ >>, al fine di condurre una politica monetaria uniforme e creare la moneta unica nella successiva fase;
- il processo di totale indipendenza delle Banche centrali nazionali (art. 108 del trattato);
- la chiusura del cd. 'canale tesoro', attraverso cui il disavanzo pubblico veniva finanziato per mezzo delle banche centrali (art.104 e 104A del trattato);
- l'istituzione della sorveglianza sui bilanci pubblici con lo scopo di evitare debiti e deficit pubblici eccessivi: << l’obiettivo è quello della convergenza economica degli Stati membri quale condizione per l’adozione di una moneta unica (in questa fase non sono ancora previste sanzioni ma solo raccomandazioni del Consiglio, che nei casi più gravi possono essere rese pubbliche)¹⁰>>.

L'inizio della terza ed ultima fase doveva essere stabilita dal Consiglio CE, una volta verificato che la maggioranza degli Stati membri avesse rispettato e soddisfatto i criteri richiesti per l'adozione della moneta unica (i cd. parametri di Maastricht). La terza fase sarebbe dovuta partire comunque il 1° gennaio 1999 (come infatti è avvenuto) con gli Stati che avessero soddisfatto, tramite conferma del Consiglio, i requisiti al 1° luglio

8 *Ivi*, p.6

9 *Ibidem*

10 *Ibidem*

1998 (non vi era comunque la maggioranza degli Stati membri).

Le condizioni per l'adozione della moneta unica erano valutate sulla base di quattro criteri di convergenza economica e uno di convergenza istituzionale.

I criteri di convergenza economica erano:

- il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi; questo risulterà dal confronto del tasso di inflazione dello Stato con quello di altri tre Stati membri che abbiano conseguito i migliori risultati (con un differenziale non superiore a 1,5%) per quanto riguarda la stabilità dei prezzi;
- la sostenibilità della situazione della finanza pubblica; risultante dal raggiungimento di un bilancio pubblico privo di un disavanzo eccessivo, conforme alla definizione datagli dall'art. 104 C (è sufficiente che uno Stato non sia stato osservato dal Consiglio come avente un disavanzo eccessivo);
- << il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal Meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti della moneta di qualsiasi altro Stato membro¹¹ >>;
- i livelli dei tassi di interesse a lungo termine, che mostrano la stabilità della convergenza ottenuta dallo Stato membro e la sua adesione al Meccanismo di cambio dello SME: tale criterio viene soddisfatto << se il tasso d'interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame non ha ecceduto di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi.¹²>>;
- il criterio di convergenza istituzionale era rappresentato dalla compatibilità della legislazione nazionale dello Stato membro con alcune norme del trattato, quali l'indipendenza delle Banche centrali e lo statuto del SEBC.

La convergenza economica diventava vincolante con l'inizio della terza ed ultima fase per gli Stati con la moneta unica: con il meccanismo di sorveglianza sui bilanci

¹¹ *Ivi*, p.7

¹² *Ibidem*

pubblici era ora possibile comminare sanzioni economiche nei riguardi degli Stati che non si fossero adeguati alle misure disposte a maggioranza qualificata del Consiglio europeo.

Nel dicembre 1995, dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, l'euro viene ufficializzata come la moneta unica europea introdotta con la terza fase della UEM che sarebbe iniziata dal 1° gennaio 1999.

Di seguito sono elencate, in ordine cronologico, le tappe più significative che hanno portato all'adozione della moneta unica:

- nel maggio 1998 il Consiglio dell'Unione, in osservazione del trattato di Maastricht, verificò la conformità ai parametri di Maastricht di convergenza verso l'adozione dell'euro per 11 Stati membri (Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia) e che questi Stati avrebbero partecipato alla terza fase della UEM;
- Nel dicembre 1998 vengono fissati i tassi di cambio irrevocabili di conversione tra l'Euro e le valute nazionali da parte dall'Ecofin;
- Nel dicembre 1998 nasce la Banca centrale europea, che forma insieme alle banche centrali degli Stati che hanno adottato l'euro, l'Eurosistema (la SEBC invece è formata dalle Banche centrali degli Stati membri). La BCE ha il potere di guidare la politica monetaria unica nella terza fase della UEM; contemporaneamente venne sciolta l' Istituto Monetario Europeo;
- dal 1° gennaio 1999 l'euro diventa la moneta unica per gli undici Stati membri che l'hanno adottata; la BCE rimpiazza l'IME diventando responsabile della politica monetaria europea, che d'ora in avanti viene attuata in euro;
- dal 1° gennaio 2001 anche la Grecia adotta l'euro, avendo soddisfatto i criteri di convergenza;
- dal 1° gennaio 2002 inizia la circolazione delle banconote e delle monete dell'euro nei 12 paesi: << da allora, per tutte le operazioni in contanti e non, solo l'euro può essere utilizzato nei paesi di "Eurolandia", che rappresentano più dei

due terzi della popolazione dell'Unione europea ¹³ >>.

Ad oggi altri Stati hanno adottato l'euro, una volta soddisfatti i criteri di convergenza, allargando l'eurozona a 19 stati (la Slovenia nel 2007, Malta e Cipro nel 2008, Slovacchia nel 2009, Estonia nel 2011, Lettonia 2014, Lituania nel 2015).

Per quanto riguarda la politica economica e monetaria bisogna menzionare il trattato di Lisbona¹⁴, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, il quale riprende alcuni punti del precedente trattato di Maastricht, mentre ne modifica altri, tenendo presente il fatto che a livello monetario l'Europa si divide tra chi ha adottato l'euro e chi no (esiste comunque un regime di cambi fissi tra le valute nazionali e l'euro).

Per quanto concerne la disciplina del bilancio, l'art. 136 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) conferisce al Consiglio la facoltà di attuare misure nei confronti degli Stati membri che hanno adottato l'euro, << al fine di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio ed elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, nonché di garantirne la sorveglianza¹⁵ >>. Con il trattato di Lisbona viene inserito anche un protocollo che regola le riunioni dei ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro, definito "Eurogruppo", il cui scopo è garantire un miglior coordinamento tra le politiche economiche, finanziarie e di bilancio tra i paesi, nonché di rappresentare l'euro presso le istituzioni monetarie internazionali.

1.3 Il patto di stabilità e crescita (1997)

La sorveglianza economica multilaterale e quella sulla disciplina di bilancio degli Stati convergono, nel 1997, nella risoluzione definita "Patto di stabilità e crescita¹⁶", la quale << contiene gli indirizzi politici di massima rivolti agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione CE per garantire la stabilità economica e finanziaria degli Stati membri anche attraverso un sistema di allerta precoce, basato su programmi nazionali di

13 *Ivi*, p.8

14 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0033>

15 *Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, op.cit.*, p.8

16 http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=it

stabilità e convergenza¹⁷ >>

Le norme del PSC sono state codificate in due regolamenti del Consiglio (parte preventiva e parte correttiva) che descrivono in modo dettagliato le modalità di attuazione della sorveglianza.

<< Il Regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio dd. 7 Luglio 1997 “Per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche” riguarda il cd. braccio preventivo del Patto^{18 19} >> e stabilisce per i paesi aderenti all'euro l'obbligo di attuare, dal 1° marzo 1999 con aggiornamenti periodici annuali, programmi di stabilità a medio termine volti a mantenere i presupposti e le condizioni che hanno permesso il loro ingresso nell'eurozona.

Per quanto riguarda gli Stati che ancora sono esterni ad essa, il loro ingresso viene regolamentato e subordinato all'adozione di programmi di convergenza, al fine di raggiungere le condizioni necessarie all'ingresso nella zona euro. Il programma di stabilità deve inoltre contenere l'obiettivo a medio termine di bilancio della pubblica amministrazione, << con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL²⁰>>; le ipotesi sulle principali variabili economiche che influiscono sull'effettiva realizzazione del programma di stabilità come la crescita reale del PIL, occupazione, inflazione, le spese per gli investimenti pubblici e le principali ipotesi sul futuro andamento dell'economia.

Infine la descrizione delle misure di politica economica adottate per perseguire gli obiettivi (es. provvedimenti di bilancio) e i loro effetti quantitativi sui conti pubblici. Tutti questi provvedimenti sono sottoposti al vaglio del Consiglio, che li esamina ed esprimere un parere riguardo l'adeguatezza delle misure adottate: è possibile che sia richiesto un rafforzamento di esse qualora il Consiglio rilevi carenze. Viene introdotto inoltre un meccanismo di allarme preventivo, durante la verifica dei programmi, che

17 *Ivi*, p.9

18 *Ibidem*

19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:IT:HTML>

20 *Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, op.cit.*, p.9

può comportare raccomandazioni di avvertimento del Consiglio in caso di scostamenti importanti rispetto all'obiettivo prefissato.

Per quanto riguarda il braccio correttivo dobbiamo attenerci al regolamento CE n. 1467/97 del Consiglio dd. 7 Luglio 1997²¹ “Per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi” e attua le procedure per i disavanzi eccessivi, precisando quando l'eccessivo disavanzo pubblico si può considerare "eccezionale e temporaneo", (ad esempio al verificarsi di una grave recessione economica il PIL decresce del 2% annuo) spiegando i vari passaggi nella procedura per i disavanzi eccessivi, nell'attuare le misure (uno Stato con un disavanzo eccessivo, dopo aver ricevuto la raccomandazione del Consiglio deve iniziare ad attuare riforme per la correzione del deficit entro l'anno successivo, a meno che esistano "circostanze particolari") e nella definizione delle sanzioni economiche, che sono correlate al PIL e all'ammontare del deficit in eccesso.

Dal 1993 al 2005, ossia nel primo periodo di applicazione dell'art. 104 TCE e del Patto i due criteri (disavanzo e debito) su cui si basa la sorveglianza i bilanci non sono stati rispettati da molti Stati membri (inclusa l'Italia), << determinando l'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi a partire dal 1994, con la formulazione di raccomandazioni che fissavano un termine per il rientro e indicavano le misure che le autorità nazionali avrebbero dovuto prendere²² >>.

A causa della congiuntura sfavorevole del 2003, si intensificano le procedure per i disavanzi eccessivi: sono aperte procedure per Francia e Germania (entrambe chiuse nel 2007), nel 2004 Grecia e Ungheria (chiuse nel 2007), Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia (chiuse nel 2008), Paesi Bassi (chiusa nel 2005); nel 2005 infine sono sotto procedura Italia e Portogallo (chiuse nel 2008) e Regno Unito (2007). Alla luce di questi risultati il Consiglio europeo nel marzo 2005 ha deciso di modificare il Patto di stabilità e crescita in senso più permissivo, rivedendo i due regolamenti del 1997 che sono stati adottati nel giugno 2005 (Regolamenti 1055²³ e 1056/CE²⁴ del 27 giugno 2005).

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1467:IT:HTML>

22 *Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, op.cit.*, p.10

23 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1055:IT:HTML>

24 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1056:IT:HTML>

Il braccio preventivo è stato modificato cambiando l'obiettivo di medio termine, che ora non è più necessariamente il pareggio (o attivo) di bilancio per gli Stati dell'eurozona, bensì un obiettivo specifico e diverso per ogni Stato, che può anche non essere il pareggio o l'attivo di bilancio, soprattutto se presenti investimenti pubblici. Il nuovo obiettivo deve essere compreso tra il -1% del PIL e il pareggio/attivo, <<in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum (cd. saldo "strutturale")²⁵ >>.

Gli obiettivi di bilancio a medio termine devono comunque assicurare progressi rapidi verso la sostenibilità e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Questi obiettivi sono rivisti ogni tre anni oppure in presenza di riforme con un forte impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il braccio correttivo è stato reso più flessibile, soprattutto per quanto riguarda la Procedura per deficit eccessivo (PDE): viene modificata la definizione di "grave recessione economica" che permette di considerare "eccezionale" il superamento del valore del disavanzo. Nella versione aggiornata si è in presenza di "grave recessione economica" se << il PIL ha avuto un tasso di crescita negativo o vi è stato "un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale" (mentre nella versione del 1997 occorre che la diminuzione annua del PIL fosse di almeno il 2%)²⁶ >>. Inoltre se lo Stato riesce a migliorare annualmente il disavanzo almeno dello 0,5% del PIL può evitare le sanzioni imposte dal Consiglio, mentre in presenza di eventi economici sfavorevoli la raccomandazione può essere rivista (modificando i termini per la correzione per esempio, fatto che si è verificato frequentemente).

Proprio le sanzioni applicabili agli Stati per ridurre i disavanzi eccessivi sono disciplinate dal novellato articolo 4 del Regolamento (CE) n.1084/2006²⁷, il quale spiega come l'assistenza da parte del Fondo di coesione sia vincolata all'assenza di disavanzi pubblici eccessivi.

Gli aiuti del Fondo possono quindi essere sospesi, sia totalmente sia parzialmente,

²⁵ *Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, op.cit.*, p.10

²⁶ *Ibidem*

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:IT:PDF>

su decisione del Consiglio, verso gli Stati che mostrino un disavanzo pubblico eccessivo; inoltre se lo Stato membro che presenta un disavanzo eccessivo non prende provvedimenti al fine di correggere il deficit di bilancio, dopo aver ricevuto una raccomandazione del Consiglio, può essere punito con la sospensione degli aiuti del Fondo.

1.4 La crisi negli Stati dell'Eurozona

Nelle prime fasi del suo corso l'euro e l'Eurozona avevano funzionato molto bene, nonostante la presenza di violazioni dei criteri del debito e disavanzo da parte di molti Stati membri, portando benefici quali la bassa inflazione, ridotti tassi d'interesse, credito bancario consistente, basso differenziale tra i titoli del debito pubblico degli Stati membri.

Nel 2008, a seguito del fallimento della banca americana *Lehman Brothers*, si è sviluppata una crisi finanziaria che ha colpito anche l'Europa e l'eurozona, mettendo in mostra le varie divergenze esistenti tra le economie degli Stati. Queste divergenze sono dovute alle diverse politiche fiscali e macroeconomiche attuate dagli Stati membri: alcuni Stati hanno attuato riforme strutturali sfruttando i bassi tassi di interesse del momento, aumentato la competitività e produttività delle imprese, oltre che massimizzare le esportazioni tenendo sotto controllo le spese correnti.

Non tutti i paesi dell'eurozona hanno attuato in modo previdente e virtuoso queste riforme, causando quindi << una forte asimmetria fra le economie della zona euro, che ha portato alla crisi del debito sovrano dei Paesi più deboli con il pericolo di insolvenza per taluni di essi²⁸ >>.

La BCE e il Consiglio europeo sono quindi dovuti intervenire dal maggio 2010; la prima comprando titoli del debito pubblico degli Stati membri, mentre il secondo varando programmi di assistenza economica e finanziaria vincolandoli però a misure di risanamento da parte degli Stati membri coinvolti (Irlanda, Grecia, Spagna, Portogallo).

A causa della crisi 24 Stati membri (su un totale di 27, eccetto Svezia, Lussemburgo e Estonia) sono stati coinvolti nell'apertura di procedura per disavanzi eccessivi tra il

²⁸ Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, *op.cit.*, p.11

2009 e il 2012: Finlandia e Germania sono state chiuse nel 2011, mentre merita menzione il caso dell'Ungheria che a causa della non osservanza delle raccomandazioni del Consiglio, nel 2012 è stata sanzionata con la sospensione degli aiuti del fondo di coesioni che ammontavano a 495 milioni di euro.