

(Maggio 2010)

Il “caso Grecia” e il futuro dell’Unione economica e monetaria europea

1. Ieri 2 maggio – con un ritardo sullo scoppio della crisi che ha senz’altro contribuito ad elevare la cifra necessaria per avviare la Grecia verso il risanamento della propria economia – è stato finalmente raggiunto l’accordo fra il Fondo Monetario Internazionale (FMI), l’Unione europea (in particolare Commissione e Banca centrale europea-BCE) e la Grecia stessa .

I contenuti dell’accordo sono assai semplici nella loro crudità: sulla base di un piano triennale di riduzione dell’indebitamento che contempla principalmente l’innalzamento dell’imposizione fiscale, “tagli” sugli stipendi dei dipendenti pubblici, innalzamento dell’età pensionabile – piano definito dalla Commissione europea «solido e credibile» - sarà erogato un prestito pari a 110 miliardi di euro. Il prestito vede coinvolti in veste di erogatori sia il FMI che i singoli Stati membri dell’Unione europea, i quali conferiranno alla Grecia un prestito in quote proporzionali alla propria partecipazione al capitale della BCE. Per quantificare – e dunque rendere immediatamente comprensibile la dimensione dell’impegno – l’Italia parteciperà con poco più di cinque miliardi di euro.

Questo accordo è il punto d’arrivo di una strategia europea che, finalmente, con l’intesa conseguita dai Ministri dell’economia dei Paesi membri l’11 aprile, sembra, pur fra molti “distinguo”, aver preso consapevolezza di solidarietà necessarie nei confronti di una crisi certo determinata da gravissime responsabilità nella gestione della spesa pubblica da parte della Grecia, giunta persino a comunicare dati errati circa i propri conti pubblici e a nascondere flussi di erogazioni del tutto incompatibili con i vincoli della zona euro. Si tratta di solidarietà necessarie poiché si è in presenza di una crisi capace di estendersi ad altri Paesi e di minacciare non soltanto la credibilità di una moneta reputata fino a poche settimane fa assai forte, ma persino la sopravvivenza della zona euro.

2. Tuttavia questa crisi ha origini lontane: essa affonda le proprie radici nel reiterato rifiuto da parte degli Stati membri dell’Unione europea di accompagnare la nascita dell’Unione economica e monetaria (UEM) con strumenti di gestione delle crisi, affidandosi esclusivamente al successo delle sue politiche e a verifiche di convergenza che si sono rivela, alla prova dei fatti, soltanto formali. Ancor oggi, infatti, – dopo crisi economico-finanziarie non ancora superate e nonostante le opportunità offerte dalla revisione avviata con il Trattato di Lisbona (N.d.R.: sopra, n. ??/2009) - il Trattato di Unione si limita a prevedere che gli Stati membri coordinino le proprie politiche economiche entro l’Unione.

L’istituzione di «un’unione economica e monetaria che comporti (...) una moneta unica e stabile» è obiettivo dell’Unione (preambolo e art. 3 TUE); la sua realizzazione si fonda «sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri» e sulla definizione e «conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche» nonché di «una moneta unica, l’euro» (art. 119, nn. 1 e 2, TFUE). L’azione degli Stati membri e dell’Unione è precisata e ampiamente sviluppata nella parte del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea dedicato alla «politica economica e monetaria e da non pochi protocolli addizionali fra i quali per le vicende di cui si tratta interessano il Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi e il Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza.

Nel pilastro economico resta, dunque, ben saldo il ruolo di primo piano riservato agli Stati, i quali continuano a considerare «le loro politiche economiche» esclusivamente «una questione di interesse comune» (art. 121, n. 1, TFUE) e si limitano a coordinarle sulla base di modalità «la definizione delle quali è di competenza dell'Unione» (art. 2, n. 3, TFUE) tramite gli **indirizzi di massima** di cui dispone il Consiglio (art. 5, n. 1, TFUE). Il coordinamento delle politiche economiche deve attuare sinergie con le politiche occupazionali e quelle sociali degli Stati membri, come ben evidenzia l'art. 5 TFUE che attribuisce all'Unione anche la competenza di adottare specifici **orientamenti** e non meglio definite **iniziative** in materia. Nel pilastro monetario, viceversa, la competenza è stata trasferita dagli Stati all'Unione europea, che la esercita in via esclusiva.

Si tratta, come si vede, di un sistema zoppo, fondato su diverse modalità di trasferimento dell'esercizio della sovranità da parte degli Stati; ma, a motivo degli stretti legami funzionali nonché del loro essere congiuntamente indirizzati alla realizzazione di progetto unitario complementare al buon funzionamento del mercato interno, questa zoppia già di per sé è pregiudizievole.

3. La realizzazione dell'unione economica e monetaria non è una realizzazione del Trattato di Lisbona: essa rappresenta il risultato di una lenta evoluzione, scaturita dalle prime generiche disposizioni contenute nel testo originario del Trattato istitutivo della Comunità economica europea riguardanti l'allineamento delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri. Esso prevedeva una politica economica strettamente funzionale alla realizzazione di un mercato comune retto dal principio della parità di trattamento dei fattori produttivi. Tuttavia non determinava interferenze con la libera discrezionalità degli Stati in materia poiché il coordinamento delle politiche monetarie nazionali era lasciato alla completa discrezionalità degli Stati; si prevedeva un unico limite, rappresentato dal fatto che le scelte nazionali non avrebbero dovuto pregiudicare la realizzazione degli obiettivi comunitari e l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. In tale prospettiva, alle istituzioni comunitarie non erano attribuiti poteri e competenze tali da connotare una politica comune.

A quell'epoca l'esigenza di una moneta europea non era avvertita: la stabilità monetaria internazionale era assicurata in modo soddisfacente dal sistema di Bretton Woods, adottato dalle economie di mercato dei Paesi occidentali.

Le gravi turbolenze manifestatesi sul mercato dei cambi verso la fine degli anni Sessanta del secolo scorso, nonché la decisione del governo statunitense di lasciar fluttuare liberamente il dollaro nel 1973 convinsero gli allora Stati membri della CEE di predisporre una strategia per la realizzazione di un'unione economica e monetaria (UEM). Si susseguirono studi anche autorevoli: il “**piano Werner**” (1970), che prevedeva la graduale attuazione dell'UEM entro un decennio, con il trasferimento delle principali decisioni in materia di politica economica dal livello nazionale a quello comunitario e l'adozione di una moneta unica; il “**rapporto Delors**” (1989), che identificava con maggior chiarezza gli obiettivi della politica economica, pur sempre solo coordinata dagli Stati membri, e che prospettava il trasferimento delle relative decisioni monetarie dall'ambito nazionale a quello comunitario. Sono di questi anni anche alcune importanti realizzazioni che assicurarono stabilità monetaria per qualche lustro: è del 1978-79 la creazione del **sistema monetario europeo-SME** e l'istituzione dell'**unità di conto europea-ecu**, una moneta-paniere composta di tutte le valute degli Stati membri, alle quali era riconosciuto un certo peso in proporzione al contributo che ciascun Paese di riferimento era in grado di dare al PIL comunitario.

E' con il Trattato di Maastricht (1992) che, sulla falsariga del "rapporto Delors", ci si è avviati più concretamente verso l'obiettivo di realizzare un'unione economica e monetaria. La prima fase di essa era peraltro già stata avviata il 1° luglio 1990 con la rimozione degli ostacoli all'integrazione finanziaria (tramite la liberalizzazione dei movimenti dei capitali), la riduzione delle disparità tra le politiche economiche degli Stati membri (tramite l'incremento delle risorse destinate a correggere gli squilibri tra le diverse regioni europee), la cooperazione monetaria. La **seconda fase**, che ha avuto inizio il 1° gennaio 1994, si è dapprima concretata nella temporanea istituzione dell'**Istituto monetario europeo** (IME), sostituito infine dalla **Banca centrale europea**, e nell'individuazione degli Stati in grado di soddisfare i criteri di convergenza fissati dal Trattato CE ai fini dell'ingresso nella UEM. La **terza fase**, iniziata il 1° gennaio 1999, ha comportato la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio delle valute nazionali con l'euro, l'introduzione e la circolazione della moneta unica, l'avvio della conduzione della politica monetaria da parte dell'Eurosistema.

Oggi dell'eurozona fanno parte sedici Stati membri dell'Unione: Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Grecia, Slovenia, Cipro, Malta e Slovacchia. Fin dalla stipulazione del TUE, Regno Unito e Danimarca si sono arrogati un diritto di riserva, formalizzato di nuovo in due Protocolli allegati al Trattato che assicurano loro la possibilità di decidere autonomamente l'adesione alla moneta unica e di darvi seguito con un'esplicita manifestazione di volontà in tal senso. In una situazione particolare si trova invece la Svezia, che ha dovuto prendere atto dell'ostilità, dell'opinione pubblica nei confronti della moneta unica, e, non avendo negoziato clausole di *opting out*, ha un'unica strada percorribile per assicurare il rispetto della volontà popolare: non adempiere ad uno dei requisiti richiesti per la partecipazione all'unione economica e monetaria. Tutti gli altri Stati membri sono "in deroga": il loro ingresso nella zona euro è condizionato **dal soddisfacimento di** parametri sui quali gli organi competenti devono basare il proprio giudizio in ordine alla « realizzazione di un alto grado di **sostenibile convergenza** » giuridica **ed economica** (art. 140).

Viene subito in linea di conto la **compatibilità delle legislazioni** nazionali con gli artt. 130 e 131 TFUE e con lo statuto del SEBC e della BCE, in particolare la compatibilità delle normative concernenti le banche centrali e i relativi statuti. Tale requisito riguarda l'indipendenza e gli obiettivi perseguiti dalle banche centrali nazionali, le disposizioni che incidono sull'integrazione di queste ultime nel SEBC e altre questioni monetarie.

L'altro parametro è il rispetto di **quattro criteri di convergenza** che connotano il grado di avvicinamento delle economie che deve essere raggiunto dagli Stati membri. Il primo criterio attiene alla **stabilità dei prezzi**, che risulta « da un tasso di inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi ». Come precisa l'art. 1 del Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza, ciò significa che il tasso d'inflazione dello Stato membro non deve scostarsi più di 1,5 punti percentuali dalla media dei tassi di inflazione nazionali più bassi. Il secondo criterio è costituito dalla **sostenibilità** della situazione **delle** finanze pubbliche, la quale dipende « dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo », secondo la definizione contenuta nell'art. 126, n. 6, TFUE. Di conseguenza, tale criterio è soddisfatto quando lo Stato membro non è oggetto di una decisione del Consiglio circa l'esistenza di un disavanzo eccessivo (art. 2, Protocollo n. 13). Il terzo criterio è il rispetto dei **margini normali di fluttuazione** previsti dal meccanismo di **cambio** del sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazione del tasso ufficiale di cambio nei confronti dell'euro. Infine, il quarto criterio richiede che i **tassi d'interesse** nominali a lungo termine « riflettano la stabilità

della convergenza raggiunta dallo Stato membro con deroga » e quindi non superino di più di due punti percentuali la media dei corrispondenti tassi nei tre Stati membri a più bassa inflazione (artt. 3 e 4, Protocollo). Precisazioni sui dettagli dei criteri di convergenza possono essere adottate dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, della BCE e del Comitato economico e finanziario (art. 6, Protocollo).

4. La zoppia dell'impianto su cui si fonda il perseguimento di una UEM, nonché la fragilità del sistema di controllo sembrano essere in gran parte responsabili della situazione di crisi attuale.

L'assetto si fonda, infatti, sul "Patto di stabilità e crescita", che mette in campo una procedura per i disavanzi pubblici eccessivi risultante da una serie di atti (regolamenti CE risalenti al 1997), come modificati nel 2005 a seguito degli esiti della prima procedura in materia avviata dal Consiglio nei confronti di Francia e Germania e risolta dalla Corte di giustizia europea con sentenza del 13 luglio 2004. La riforma introduce nel Patto ulteriori elementi di flessibilità tali da prevedere sia specifiche attenuanti per gli Stati coinvolti in situazioni di disavanzo eccessivo sia la diluizione dei tempi previsti per l'eventuale correzione del deficit.

La procedura di controllo si articola in una fase preventiva e in una fase dissuasiva;

In base alle disposizioni di **carattere preventivo** e di sorveglianza, gli Stati che adottano la moneta unica sono tenuti a presentare **programmi di stabilità** che specificano le modalità attraverso le quali intendono conseguire o salvaguardare posizioni di bilancio sane a medio termine. Alla **Commissione** e al **Consiglio** è affidato il compito di valutare tali programmi, sorvegliandone la realizzazione ed eventualmente intervenendo attraverso due strumenti volti a scongiurare la formazione di disavanzi eccessivi: la Commissione può attivare la prevista **procedura di allarme preventivo** rivolgendo un formale **avvertimento** (*early warning*) allo Stato che rischia di avere un disavanzo eccessivo; può poi intervenire il Consiglio che può anche adottare specifiche **raccomandazioni di politica economica** (*early policy advice*).

La fase dissuasiva del Patto riguarda la procedura per i disavanzi eccessivi. Il compito di sorvegliare l'evoluzione della politica di bilancio e l'entità del debito pubblico, al fine di valutarne la conformità ai valori di riferimento, è affidato alla Commissione. Qualora ritenga che uno Stato membro si sia discostato dai predetti valori ovvero che sussista un rischio nonostante il loro rispetto, la Commissione ha l'onere di attivare la procedura per i disavanzi eccessivi, esercitando pressioni sul membro interessato affinché ponga in essere adeguate azioni correttive in linea con gli obiettivi europei. A tal fine e fatta salva un'ampia discrezionalità da parte dell'istituzione, il Trattato appresta una gamma di strumenti più o meno stringenti, in funzione della gravità della situazione.

In costanza di rischio di un disavanzo eccessivo la procedura che prende avvio da una **relazione** della Commissione cui segue una formale proposta della stessa Commissione al **Consiglio** perché proceda ad una **valutazione globale** della situazione e, dopo aver sentito lo Stato interessato, decida nel merito facendo uso di un ampio potere discrezionale: rivolge allo Stato membro interessato le opportune **raccomandazioni** « al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo ». Le raccomandazioni potranno essere rese di dominio pubblico se, nell'arco di tempo stabilito, non avranno ricevuto seguito effettivo (art. 126, nn. 3-8). Qualora lo Stato membro interessato persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può intervenire in modo più stringente, adottando su raccomandazione della Commissione una **decisione** (vale a dire un atto vincolante), nella quale **esso stesso indica le misure che lo Stato dovrà applicare**, entro un termine prestabilito, per dare avvio al processo di riduzione del

disavanzo pubblico (art. 126, n. 9). Artt. 258 e 259: il mancato rispetto della decisione può dare luogo a **misure sanzionatorie** da parte del Consiglio, che hanno natura squisitamente politica e che possono consistere in restrizioni all'accesso ai prestiti della Banca europea per gli investimenti, nella costituzione di un deposito infruttifero presso la Comunità o in ammende di entità adeguata (art. 126, n. 11).

5. La crisi segnala alcuni dati importanti.

Anzitutto si deve prendere atto dell'insostituibile ruolo svolto dal FMI: nato alla fine del secondo conflitto mondiale con il compito fondamentale di aiutare i Paesi dell'Europa occidentale a risanare le loro economie, questo strumento finanziario aveva poi diversificato i propri interventi, indirizzandoli per la gran parte in altre aree del mondo. Grazie alla quadruplicazione delle sue capacità di prestito deliberata dal G-20 nell'aprile del 2009, oggi ha una liquidità che gli consente di essere l'interlocutore privilegiato dell'Europa nel fronteggiare la crisi greca. Quanto ciò, peraltro, appanni l'immagine di un'Europa autosufficiente sul piano finanziario è una conseguenza da valutare.

Vi è poi la grande opportunità offerta da questa crisi, affinché essa si tramuti in una esperienza di crescita. Non a caso già si parla di una *task force* di tecnici incaricata di modificare il patto di stabilità, nel senso di irrigidirne i criteri di rigore, in particolare in relazione ai rapporti deficit-PIL e debito-PIL; di introdurre un meccanismo a carattere permanente di risoluzione delle crisi; di rivedere l'assetto di Eurostat, prevedendo non una presa d'atto formale dei dati economici e finanziari forniti dalle amministrazioni nazionali, ma un sistema di *audit* per verificare il quadro contabile dei Paesi della zona euro. La sfida si situa sul terreno della solidarietà, proclamata dal Trattato di Unione (anzitutto nel suo art. 11), ma raramente praticata.

Oggi di fronte a una sfida di tal fatta, ciò che dovrebbe prevalere è la consapevolezza degli Stati di una comune responsabilità di fronte ai propri popoli. In questo senso spero che possa essere intesa l'attitudine tedesca: letta da alcuni come una strategia per «imporre al resto dell'Europa la politica della stabilità tedesca» (Beck, in *La Repubblica*, 27.4.2010), potrebbe invece rivelarsi una necessaria, anche se dolorosa, attitudine per una politica di rigore, «imponendo una prassi che in futuro proteggerà la moneta da turbolenze analoghe» (Puri Purini, in *Corriere della sera*, 27.4.2010).

Ciò potrebbe finalmente condurre a un'applicazione virtuosa dell'art. 136 TFUE, secondo il quale «Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di (...) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio (...)». Si tratta di una lettura già emersa in sede di negoziati di revisione del Trattato di Unione secondo la quale la norma imporrebbe la reciproca approvazione dei bilanci nazionali da parte dei ministri finanziari dell'eurozona, prima che siano sottoposti ai parlamenti nazionali (Barber, *Financial Times*, 23 aprile 2010).

Per saperne di più:

M. Fumagalli Meraviglia, *Capitolo VI - La politica economica e monetaria*, in U. Draetta e N. Parisi, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Milano, 2010³

Bibliografia ivi citata:

- FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, 2003
- CAPORALI, *Patto di stabilità ed ordinamento europeo*, in *DS*, 2004, p. 83 ss.
- EUROPEAN CENTRAL BANK, *Legal Aspects of the European System of Central Banks*, Frankfurt am Main, 2005

- MAGNIFICO, *L'euro. Ragioni e lezioni di un successo sofferto*, Roma, 2005
- PRESUTTI, *La Corte di giustizia e il Patto di stabilità e crescita: commento alla sentenza del 13 luglio 2004*, in *DCSI*, 2005, p. 65 ss.
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *L'attuazione della politica monetaria nell'area dell'euro*, Frankfurt am Main, 2006
- CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2006
- SCHELLER, *La Banca centrale europea*, Frankfurt am Main, 2006
- BRIBOSIA, *La politique économique et monétaire*, in AMATO, BRIBOSIA, DE WITTE (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, 2007, p. 663 ss.
- DE SANTIS, *The EMU: A Challenging Goal for the « New » Members States of the European Union?*, in *Com. Int.*, 2007, p. 275 ss.
- DI QUIRICO, *L'euro, ma non l'Europa*, Bologna, 2007
- FARINA, TAMBORINI (eds.), *Macroeconomic Policy in the European Union. From the Old to the New Stability and Growth Pact*, London-New York, 2007
- FITOUSSI, LE CACHEUX, *Report on the State of the European Union*, vol. 2, Houndmills, 2007
- LÔ DIATTA, *Les Unions monétaires en droits international*, Paris, 2007
- TOSATO, BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, Torino, 2007
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *La Banca centrale europea, l'eurosistema, il sistema europeo di banche centrali*, Frankfurt am Main, 2009
- *Id.*, *Rapporto annuale 2008*, Frankfurt am Main, 2009
- DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Oxford, 2009⁸