

***Alma Mater Studiorum – Università di Bologna***

**DOTTORATO DI RICERCA IN  
DIRITTO EUROPEO**

Ciclo XXVIII

Settore Concorsuale di afferenza: 12/E1

Settore Scientifico disciplinare: IUS/12

**LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA  
EUROPEA:EVOLUZIONI ISTITUZIONALI**

Presentata da: Francesca Anna Marta Lazzaroni

Coordinatore Dottorato

Relatore

Prof.ssa Lucia Serena Rossi

Prof. Francesco Tundo

Esame finale anno 2016



## **INDICE**

Introduzione

### **CAPITOLO I: La creazione dell'Unione economica e monetaria (UEM)**

*1.1 La conferenza di Bretton Wood e la stabilizzazione della moneta*

*1.2 Dal serpente monetario alla creazione del sistema monetario europeo*

*1.3 L'evoluzione dei Trattati per la politica economica dell'Unione europea: da Roma a Maastricht*

*1.4 Il Trattato di Lisbona e l'evoluzione dell'articolo 136 TFUE*

### **CAPITOLO II: La Crisi economica, l'evoluzione dei Trattati e delle Istituzioni europee**

*2.1 Sistema di governance europeo*

*2.2 Il semestre europeo: cornice della governance europea*

*2.3 La Banca Centrale Europea: il mandato e l'evoluzione*

*2.4 Lo strumento della Troika e i fondi per l'Eurozona*

*2.5 Introduzione del Fiscal Compact e del Meccanismo europeo di stabilità*

*2.5.1 Il Fondo monetario internazionale e la Troika*

*2.6 La Corte di giustizia dell'Unione europea*

*2.7 Evoluzioni delle Istituzioni*

Segue CAPITOLO III

### **CAPITOLO III: Evoluzione dell'Unione economica e monetaria**

3.1 *Verso un'autentica Unione economica e monetaria - documento dei quattro presidenti*

3.2 *Necessità del rilancio della crescita*

3.3 *La Commissione Juncker e Il fondo europeo per gli investimenti strategici*

3.4 *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa - Rapporto cinque Presidenti*

### **CAPITOLO IV: Verso una riforma della *governance* economica europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo**

4.1 *Il Parlamento europeo: post-Lisbona verso una creazione di un Parlamento dell'Euro-zona che garantisca un accountability nel processo di riforma della *governance* economica*

4.2 *Il Controllo democratico*

4.2.1 *Il Ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo decisionale dell'Unione Europea*

4.2.2 *Opinioni generali sul ruolo dei Parlamenti Nazionali*

4.2.3 *Il Controllo di Sussidiarietà e il Early Warning Mechanism*

4.3 *La Cooperazione Interparlamentare*

4.4 *Ragioni della marginalità del ruolo dei PN*

4.5 *Il dialogo politico, cartellino verde e cartellino rosso*

4.6 *L'accountability democratica spiegata ed analizzata da interlocutori autorevoli europei*

Segue CAPITOLO V

## **Capitolo V:**

### **Il futuro dell'Europa attraverso l'*accountability* democratica le riforme costituzionali e il caso del Regno Unito**

*5.1 Il miglioramento del funzionamento dell'Unione europea attraverso le potenzialità del Trattato di Lisbona*

*5.2 Assetti istituzionali di democrazia e responsabilità*

*5.3 Approfondimento dell'Unione economica e monetaria*

*5.4 Brexit, un percorso annunciato*

## **Conclusioni**

**Allegato 1:** *Testo del progetto di Risoluzione del Parlamento europeo "sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona", relatori Mercedes Bresso e Elmar Brok*

**Allegato 2 :** *Paragrafi ed emendamenti della risoluzione Bresso-Brok a confronto.*

## **Introduzione**

*“Se l’Euro fallisce, l’Europa fallisce”.*

Queste sono le parole pronunciate della Cancelliera tedesca, Angela Merkel, durante l’apertura del 61° anno accademico del Collegio Europeo di Bruges il 2 Novembre 2010.

Sulla base di questa constatazione il progetto di ricerca parte da un’analisi della formazione della moneta unica e dell’Unione economica e monetaria, per proseguire attraverso l’analisi dello stato di avanzamento delle politiche economiche e monetarie mediante la ridefinizione degli assetti giuridici ed istituzionali, come diretta conseguenza della crisi economica. Si prende infine in considerazione l’accelerazione di alcuni processi d’integrazione che hanno messo in discussione il ruolo di alcune Istituzioni partendo dalla natura stessa del metodo comunitario e del processo di legittimità democratica alla base del consolidamento e dello sviluppo dell’Unione economica e monetaria. Fino ad arrivare allo statuto speciale ottenuto dal Regno Unito che mette in discussione l’assetto stesso del progetto europeo, decretando un’Europa a più velocità.

## CAPITOLO I

### LA CREAZIONE DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA (UEM)

#### 1.1 *La conferenza di Bretton Wood e la stabilizzazione della moneta*

A partire dalla fine della Seconda Guerra mondiale, gli economisti si interrogarono su come mantenere in essere un sistema di cambi fissi tra Paesi diversi. Se ne discusse animatamente nella famosa conferenza di *Bretton Woods*, da cui nacquero le due grandi Istituzioni economiche internazionali del secondo dopoguerra: il Fondo Monetario e la Banca Mondiale. Gli americani e gli inglesi ne furono i protagonisti; seppur convenissero sull'idea che fosse necessario evitare il disordine dei cambi internazionali – che aveva caratterizzato il periodo intercorso tra le due guerre – e che bisognasse creare un sistema di cambi fissi, dissentivano dalle modalità con cui preservare il sistema dagli scossoni delle congiunture economiche.

Era evidente come, a tal fine, fosse necessario mantenere la bilancia dei pagamenti in equilibrio. Differivano le modalità e i principi economici con cui mantenerle. Da un lato, l'Inghilterra, il cui negoziatore era l'economista Keynes, sosteneva che i Paesi con un deficit nella bilancia dei pagamenti dovessero fare dei sacrifici per assicurare una buona gestione finanziaria dei propri conti – consumare meno, importare meno ed esportare di più – allo stesso tempo, i Paesi in surplus dovevano contribuire al riequilibrio generale dei conti attraverso politiche espansive, consumando di più, importando di più ed esportando di meno.

Gli americani, invece, che a quell'epoca avevano un forte attivo sulla bilancia dei pagamenti, insistevano che gli sforzi di aggiustamento dovevano essere fatti essenzialmente da Paesi in deficit.

Vinsero gli americani: il sistema delle valute internazionali fu fortemente influenzato dalle scelte di Washington e dalla forza del dollaro, regolamen-

tato dal sistema del “*golden standard*” o sistema di *Bretton Woods*, che prevedeva l’oro e il dollaro come standard monetari per gli scambi internazionali. All’interno del sistema di *Bretton Woods* due erano le regole d’oro: la prima, ogni Paese aderente avrebbe dovuto adottare una politica monetaria che consentisse di stabilizzare il tasso di cambio a un valore fisso rispetto al dollaro, considerata quindi la valuta di riferimento e consentendo solo lievi oscillazioni; la seconda, il Fondo Monetario Internazionale avrebbe avuto la responsabilità di regolare gli squilibri causati dai pagamenti internazionali<sup>1</sup>. Il sistema di cambi fissi di *Bretton Woods* fece credere ai padri fondatori dell’Unione europea che questo sistema fosse eterno ed immutabile, tanto che nel Trattato di Roma è assente qualsivoglia riferimento al regime dei cambi<sup>2</sup>.

Gli autori del Trattato fondante la Comunità Europea, pertanto, diedero per scontato che la stabilità valutaria avrebbe continuato a essere la norma, e che la costruzione dell’Europa potesse trovare solide fondamenta nel conseguimento di un’unione doganale e di un mercato comune che consentisse la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali.

Alla fine degli anni sessanta, quando la bilancia dei pagamenti americana andò in deficit, gli stessi americani rifiutarono la logica che avevano imposto e, pur di evitare politiche deflazionistiche per garantire un sistema di cambi fissi, portarono il mondo ad adottare un regime di cambi flessibili.

In questa direzione, per venire incontro alle crescenti esigenze d’integrazione economica e monetaria che derivavano del progressivo avanzamento del mercato unico della Comunità Economica Europea (CEE), e considerati i segni di tensione che il sistema *Bretton Woods* stava eviden-

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti Bordo M.D. Eichengreen B.J., *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, University of Chicago Press, 1993, 3-108.

<sup>2</sup> Intervento del Direttore Generale della Banca d’Italia Fabrizio Saccomanni al Convegno “*Gasparò Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all’Unione Europea*”, *Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*, Banca d’Italia pubblicazioni, 2012.



ziando, alla fine degli anni sessanta s'iniziò a valutare la possibilità di creare una vera Unione Economica e Monetaria (UEM). Come sostiene Giorgio La Malfa in un suo articolo pubblicato su "Il Mattino" del 13 ottobre 2015<sup>3</sup>, *"la decisione europea di passare alla moneta unica fu la conseguenza dello scossone costituito dall'abbandono del regime di cambi fissi: si disse allora che non si potevano integrare pienamente le economie della Comunità Europea e creare un gran mercato unico, così i cambi dei paesi europei potevano fluttuare liberamente"*.

A seguito della rivalutazione del marco tedesco e a una svalutazione del franco francese causate da turbolenze di mercato che misero a repentaglio il regime di prezzi comuni instaurato nell'ambito della politica agricola comune (PAC), all'epoca il più importante traguardo della Comunità europea, si svolse, nel 1969, all'Aja un Vertice dei Capi di Stato e di Governo che lanciò ufficialmente la proposta della creazione dell'UEM, basandosi sui risultati del Piano Barre<sup>4</sup> e dando mandato ad un gruppo di esperti di alto livello guidati da Pierre Werner, Presidente e Ministro delle finanze del governo lussemburghese, di elaborare un piano che consentisse di raggiungere questo ambizioso risultato entro 10 anni. Il Rapporto Werner, presentato dalla Commissione l'8 maggio del 1970, fu il risultato di un compromesso fra le posizioni divergenti degli Stati membri, dato che alcuni Stati, tra cui la Repubblica Federale Tedesca e Paesi Bassi, ritenevano che il coordinamento delle politiche economiche costituisse il fondamento indispensabile dell'integrazione monetaria, mentre altri, fra cui Francia e Lussemburgo,

---

<sup>3</sup> La Malfa G., *Se la Merkel sbaglia ancora sull'Euro*, in *Il Mattino*, 13 ottobre 2015.

<sup>4</sup> v. sito [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu) : Il Piano Barre predisposto da Raymond Barre, Vicepresidente della Commissione europea e presentato il 12 febbraio 1969, conteneva tre raccomandazioni: coordinamento stretto delle politiche economiche a breve termine, convergenza degli obiettivi delle politiche economiche nazionali a medio termine e costituzione di un meccanismo della Comunità per la cooperazione monetaria attraverso interventi di breve termine di sostegno monetario e possibilità di assistenza finanziaria a medio termine. Sul punto si veda Pifferi M., Porta A., *La Banca centrale europea. La politica monetaria nell'area dell'Euro*, Egea, 2003, 8.

erano convinti invece che l'Unione monetaria dovesse precedere l'armonizzazione delle politiche economiche fra gli Stati membri. Sostanzialmente il Rapporto Werner, con l'obiettivo di raggiungere la liberalizzazione dei movimenti dei capitali, la convertibilità delle monete degli Stati membri e la fissazione dei tassi di cambio, affermò la necessità di uno sviluppo parallelo dei settori economico e monetario<sup>5</sup>.

Fu pertanto delineato un percorso in tre fasi da completare entro il 1980 che prevedeva la coesistenza delle monete nazionali in regime di parità fissa e in perfetta convertibilità, e successivamente la progressiva sostituzione delle valute nazionali con una moneta unica europea: il coordinamento delle politiche economiche nazionali, la fissazione dei tassi d'interesse, la gestione delle riserve a livello comunitario e la creazione di cornici comuni per le politiche nazionali di bilancio. Sfortunatamente, la strategia di Werner aveva dato per scontato che i tassi di cambio restassero fissi e agganciati alla moneta statunitense. Tuttavia, la contestuale e unilaterale decisione degli Stati Uniti di abbandonare il sistema di cambi fissi di *Bretton Woods*, e di far fluttuare il dollaro, assunta nel 1971, determinò una situazione di instabilità internazionale dei mercati finanziari, tale da mettere a rischio anche la tenuta dei mercati europei. Questa situazione condusse conseguentemente ad una brusca frenata del progetto dell'Unione Economica e Monetaria<sup>6</sup>.

### *1.2 Dal serpente monetario alla creazione del sistema monetario europeo*

Pochi mesi dopo i capi di Stato e di Governo tentarono nuovamente di far ripartire il processo: il Vertice di Parigi del 1972 diede vita al cosiddetto

---

<sup>5</sup> Blanchard O., Amighini A., Giavazzi F., *Macroeconomia, una prospettiva europea*, Il Mulino, 2011, cap 25.

<sup>6</sup> Scheller H. K., *Banca centrale europea, storia, ruolo e funzioni*, Banca centrale europea, 2006.

“Serpente monetario”<sup>7</sup>, che avrebbe dovuto mantenere un margine di fluttuazione predeterminato e contenuto tra le valute degli Stati membri e tra queste e il dollaro. Si trattava di un meccanismo di fluttuazione concertata delle monete nazionali, che tuttavia non ebbe grande fortuna<sup>8</sup>. Complici le crisi petrolifere dei primi anni settanta, la debolezza del dollaro e la mancata volontà politica di un vero avvicinamento delle politiche economiche europee, questo sistema venne rapidamente abbandonato nel giro di un paio di anni. Il *Serpente monetario*, tuttavia, fu il precursore di quello che sarebbe stato il successivo sistema di regolazione delle fluttuazioni delle valute europee – il Sistema Monetario Europeo (SME) – strumento avente come obiettivo la protezione delle monete europee dagli scossoni provocati dalle oscillazioni del dollaro.

Al Vertice europeo di Bruxelles del 1978 fu approvato il progetto per lo SME, su impulso del Cancelliere tedesco Helmut Schmidt e del Presidente francese Valéry Giscard d’Estaing, al fine di legare le valute europee, ad eccezione della sterlina, e impedire ampie fluttuazioni tra i loro rispettivi valori. Venne introdotto il “Meccanismo europeo dei tassi di cambio” (ERM), secondo cui i tassi di cambio delle valute europee dovevano limitarsi a restare entro una banda ristretta (+/- 2,25%)<sup>9</sup>, prendendo come valore di riferimento l’ECU (European Unit of Account), cioè una media ponderata delle monete partecipanti.

---

<sup>7</sup> v. sito Banca centrale europea; chiamato anche “serpente nel Tunnel”: ovvero un meccanismo di gestione concertata della fluttuazione delle monete (il «serpente») all’interno di margini ristretti rispetto al dollaro (il «tunnel»). Il «serpente» perse molti dei suoi membri, per ridursi infine a una sorta di area del marco tedesco comprendere la Germania, la Danimarca e il Benelux.

<sup>8</sup> A Basilea nel 1972 venne sottoscritto un accordo tra i ministri delle finanze europee con il quale si introduceva un nuovo sistema di cambio europeo che raggruppava oltre a i paesi membri anche Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia. Intorno alla parità del dollaro le monete avrebbero fluttuato congiuntamente con un ampiezza massima di oscillazione del 2.5%. La mancanza di coordinamento delle politiche europee e la possibilità di interventi unilaterali a difesa della propria moneta potevano condurre i paesi ad adottare misure protezionistiche.

<sup>9</sup> All’Italia, sulla spinta anche del dibattito politico interno e a seguito delle trattative in Consiglio, venne concessa una fluttuazione più ampia, pari al 6%.

Il sistema presentava un'asimmetria: non essendo previsti meccanismi che imponessero ad uno Stato con una moneta forte di indebolire la propria moneta, l'onere dell'aggiustamento ricadeva su quei paesi con una moneta debole costringendoli ad adottare misure di politica economica correttive attraverso l'acquisto della propria moneta o cedendo le proprie riserve. Inoltre la Banca Centrale tedesca fissò in maniera indipendente i propri obiettivi monetaria e gestì in maniera autonoma le relazioni di cambio con i paesi terzi non rispettando gli esiti degli accordi presi al Consiglio di Bruxelles. Nel corso dei primi anni dello SME molte valute a causa della fluttuazione del dollaro furono costrette a compiere riallineamenti, tra questi l'Italia e la Francia. La validità dello SME come elemento di coordinamento delle politiche monetarie europee aveva trovato conferma nella difficile situazione creatasi durante la seconda crisi petrolifera, a differenza della crisi del 1973, i paesi europei risposero in maniera coordinata evitando politiche deflazionistiche<sup>10</sup>.

Nel corso degli anni '80 i differenti mercati dei Paesi CEE presero progressivamente ad integrarsi, iniziando a definire quello che, potenzialmente, poteva diventare il mercato unico. Divenne quindi chiaro che il mercato unico non avrebbe potuto esprimere appieno le proprie potenzialità fintanto che non si fossero affrontate le problematiche legate agli alti costi di transizione dovuti alla conversione delle valute e alle fluttuazioni del tasso di cambio.

L'idea di creare una moneta unica iniziava a farsi strada, rendendo concreta la visione delineata nel 1500 dell'economista Gasparo Scaruffi, autore

---

<sup>10</sup> Secondo l'economista Tommaso Padoa Schioppa lo SME riuscì a raggiungere tre obiettivi: salvaguardare l'apertura degli scambi commerciali all'interno della comunità, l'evitare tendenze protezionistiche permise di non rallentare il processo d'integrazione europeo, contribuì all'aggiustamento macroeconomico dei paesi membri in quanto decidevano collettivamente se svalutare una moneta ed infine la comunità fu protetta dalla crisi del dollaro ( Padoa-Schioppa, T. "L'Europa verso l'unione monetaria. Dallo Sme al trattato di Maastricht", Einaudi, 1992, 116).

dell'Alitinonfo, che aveva ben chiara la necessità di un sistema di circuito unico, universale e durevole di monete.

Nel 1986 venne approvato l'**Atto Unico Europeo (AUE)**<sup>11</sup>, che aveva come obiettivo principale il completamento, entro il 1992, del mercato interno, di uno spazio senza frontiere interne nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. A seguito dell'approvazione dell'AUE, nel 1988 venne dato incarico al Presidente della Commissione Jacques Delors di studiare le opzioni per rilanciare ulteriormente l'integrazione delle economie europee e per giungere al compimento della UEM. Veniva data particolare rilevanza alla liberalizzazione del movimento dei capitali, indicato come un passo fondamentale per la realizzazione del mercato interno.

Nel 1989, il Presidente Delors presentava un Piano che richiedeva, anzitutto, un migliore coordinamento delle politiche economiche europee, norme su disavanzi di bilancio e la creazione di una nuova istituzione europea responsabile per la politica monetaria, in sostituzione delle varie banche centrali nazionali (la futura Banca Centrale Europea, BCE). Nel frattempo, divenne evidente che modifiche così profonde nei rapporti tra CEE e Paesi membri avrebbero inevitabilmente richiesto delle modifiche sostanziali dei Trattati, portando al dibattito per una revisione complessiva degli stessi. Il testo presentato a Madrid nel 1989 fu il primo progetto ufficiale ad affrontare il tema dell'unione monetaria europea risolvendo in termini di riforma monetaria e di creazione di un sistema monetario analogo a quelli che conoscono gli Stati unitari.

---

<sup>11</sup> GU L 169 del 29.6.1987 Atto Unico europeo firmato al Lussemburgo il 17 febbraio 1986 da nove Stati membri e il 28 febbraio 1986 dalla Danimarca, dall'Italia e dalla Grecia, costituisce la prima modifica sostanziale del Trattato che istituì la Comunità economica europea. Questo Trattato definisce in maniera chiara l'obiettivo di realizzazione di un mercato interno entro il 1992, prevede in seno al Consiglio la possibilità di votazione a maggioranza qualificata, riconobbe il principio di riconoscimento reciproco anziché la ricerca di un'armonizzazione completa delle norme in materia economica che rendevano più complicato il processo, introdusse la completa liberalizzazione del movimento dei capitali.

Nel 1989, quindi, fu organizzata una Conferenza intergovernativa che pianificasse modifiche ai trattati, necessarie per consentire la creazione dell'UEM. Questa Conferenza presentò proprie valutazioni e proposte, che vennero discusse e approvate nel Consiglio Europeo di Maastricht del 1991, dove venne firmato il Trattato sull'Unione europea.

Nel 1992 le tre fasi ipotizzate dalla Commissione Delors vennero formalizzate nel Trattato di Maastricht, compresi i criteri di convergenza economica per l'adozione della moneta unica<sup>12</sup>. Questo trasformò la CEE in Unione europea. I criteri per l'adesione all'Unione europea e per l'adozione dell'euro vennero fissati in tre documenti.

Il primo è il Trattato di Maastricht del 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993<sup>13</sup>. Verso la fine dello stesso anno fu varato dal Consiglio Europeo di Copenaghen, il secondo documento con la creazione dei “Criteri di Copenaghen” che servirono a chiarire gli obiettivi generali del Trattato di Maastricht. Il terzo è il “contratto quadro” che viene negoziato con ogni Paese nella fase di adesione e prima del suo ingresso definitivo nell'Unione europea.

Le tre fasi previste dal Piano Delors permisero di creare le condizioni economiche per l'avanzamento sostanziale della realizzazione del mercato unico in ambiti-chiave quali la libera circolazione dei capitali, la convergenza delle politiche economiche e l'introduzione di una moneta unica<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Padoa Schioppa, *La Lunga via per l'Euro*, il Mulino 2004, 91.

Delors, allora Presidente della Commissione europea, afferma la necessità di una politica monetaria e della creazione di un sistema monetario analogo a quello degli Stati unitari: processo di politica economica irreversibile ed attribuita ad un solo organo.

<sup>13</sup> L'iter delle ratifiche fu completato tredici mesi dopo le previsioni, a causa di un'ondata di sfiducia dovuta al referendum in cui vinse il no alla ratifica del Trattato in Danimarca (50.7%). Nonostante l'esito favorevole del referendum irlandese, i sondaggi sul referendum francese annunciavano esiti poco incoraggianti. Il 2 settembre le urne francesi promossero la ratifica del Trattato, su questa scia l'Irlanda promosse un nuovo referendum con esiti filoeuropei.

<sup>14</sup> Delors, *Rapporto sull'unione economica e monetaria europea*, Commissione europea, Bruxelles, 1989: le tre fasi del Piano Delors, ribaltarono l'impostazione, anziché lavorare sul riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, si lascia che la stessa pressione concorrenziale sul mercato dei capitali compia la convergenza di tali politiche.

Le prime due fasi sono state completate, mentre la terza è in fase di applicazione per tutti gli Stati membri dell'UE che non abbiano ancora adottato l'Euro<sup>15</sup>.

In linea di principio e secondo i trattati, l'Euro è la moneta dell'Unione europea<sup>16</sup>, quindi tutti gli Stati membri, una volta raggiunti i requisiti richiesti, dovrebbero adottarla. Regno Unito e Danimarca, tuttavia, chiesero e ottennero l'inserimento nei trattati di una clausola che li escludesse dal rispetto di questo obbligo giuridico, altri Stati, invece, non hanno ancora soddisfatto i criteri di convergenza. Al momento, diciannove Paesi membri dell'Unione europea su ventotto hanno adottato l'Euro.

Vedremo come la messa in discussione di questo principio fondante l'Unione europea verrà utilizzato dal Primo ministro inglese Cameron, in un'intervista apparsa sul "*Sunday telegraph*" del 11 ottobre 2015, in cui

---

- Fase I (1° luglio 1990/31 dicembre 1993), libera circolazione dei capitali - anche se la fase I era iniziata già con lo SME nel 1979, essa entrò ufficialmente nel vivo 1990, quando vennero aboliti i controlli sui tassi di cambio rendendo così liberi i movimenti di capitale in ambito CEE.

- Fase II (1° gennaio 1994/31 dicembre 1998), convergenza delle politiche economiche - nella seconda fase dell'UEM venne creato l'IME, l'Istituto Monetario Europeo, come antesignano della Banca Centrale Europea (BCE). Nel giugno 1997 il Consiglio europeo di Amsterdam concordò l'elaborazione di un Patto di Stabilità e di Crescita e creò l'ERM II, che successe allo SME e allo ERM dopo il varo dell'euro. L'anno successivo al Consiglio Europeo di Bruxelles undici Paesi vennero ammessi ad entrare nella zona euro a partire dal 1999 e fu creata la BCE con il compito di definire la politica economica dell'Unione europea e di controllare l'attività del Sistema Europeo di Banche Centrali - formato dalle banche nazionali incaricate di mettere in atto le decisioni della BCE, stampare i biglietti e coniare le monete e aiutare i paesi della zona euro a rispettare i criteri di convergenza.

- Fase III (1° gennaio 1999/in corso), introduzione dell'Euro come moneta unica - Il 1 gennaio 1999 l'euro fu adottato in forma contabile, e i tassi di cambio delle valute di 11 dei 15 paesi membri furono fissati l'ultimo giorno del 1998. Il Meccanismo dei Tassi di cambio (ERM) fu sostituito dall'ERM-II che funzionava come l'ERM ma nell'ambito di una valuta - l'euro - che già esisteva. La BCE cominciò a far applicare una unica politica monetaria con l'aiuto delle Banche Centrali di ogni paese membro e iniziò il periodo di transizione di tre anni fissato a Madrid fino al 1 gennaio 2002. Alla metà del 2000 la Commissione annunciò che la Grecia poteva aderire formalmente alla terza fase della moneta unica dal 1 gennaio 2001.

<sup>15</sup> Numerosi paesi misero in discussione questo progetto, oltre al Regno Unito, la stessa Germania voleva la leadership con il ruolo di ancora dello SME affidato al marco tedesco.

<sup>16</sup> V. Articolo 3 TUE paragrafo 4: "L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro".

viene posta come condizione, tra le altre, per evitare l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, l'introduzione del concetto di “*multi-currency*”<sup>17</sup>.

Come sostiene la Malfa, nel citato articolo apparso su “Il Mattino”, dall'intervento della Cancelliera tedesca davanti al Parlamento europeo, a Strasburgo il 7 ottobre 2015, che leggeva un testo scritto frutto dell'elaborazione del governo tedesco, bisogna eliminare “*some of the conceptual errors*” della moneta unica. Una posizione inaspettata, mai fino ad ora, in un discorso pubblico uno dei leader – per meglio dire la leader principale dell'Unione europea – aveva riconosciuto che qualcosa non funziona nell'architettura stessa dell'euro<sup>18</sup>. Più che di un errore concettuale nell'euro, sostiene la Malfa, bisogna parlare di un “dialogo tra sordi”. La Germania forte della sua autorevolezza e della sua bilancia dei pagamenti, ha chiesto e chiederà agli altri Paesi di fare di più per ridurre il deficit; dal canto loro gli altri Paesi, forse senza il coraggio di aprire una vera discussione in seno all'Unione monetaria, che possa mettere a rischio l'esistenza della stessa, chiedono flessibilità nella disciplina imposta dall'unione, sia nei tempi, che nei modi, chiedendo di conseguenza alla Germania di rivedere le proprie posizioni.

Nel '44 il più forte – l'America – vinse; ma dopo vent'anni il sistema dei cambi fisso è saltato. Questo nodo irrisolto della moneta unica è quello che, ancora oggi, pesa sulle prospettive dell'Unione economica e monetaria.

---

<sup>17</sup> Rose S., *EU referendum: People backing Brexit are 'quitters' says 'patriotic' In campaign chief Stuart Rose*, in *the Telegraph* 12 Ottobre 2015. Intervista rilasciata dal Coordinatore della Campagna per il referendum inglese sulle "clausole" necessarie affinché la Gran Bretagna non esca dall'Unione europea.

<sup>18</sup> Fino ad allora la critica più forte rivolta all'UEM e all'euro è avvenuta da qualche autorevole membro delle Istituzioni europee, tra cui il Presidente Ciampi, che evidenziò l'incompletezza dell'unione monetaria a causa del rallentamento dovuto alla mancata unificazione politica del continente (v. Ciampi, C.A., *Confederazione di Stati nazioni, Ciampi delinea futuro dell'UE*, in “*La Repubblica*” 16 novembre 2001).



### *1.3 L'evoluzione dei Trattati per la politica economica dell'Unione europea: da Roma a Maastricht*

Il progetto di ricerca esamina e mette in evidenza gli sviluppi del pensiero politico-normativo europeo, pur circoscrivendolo al tema della politica economica e monetaria. L'analisi muove dal contenuto del Trattato di Roma, seguendo lo sviluppo “sostanziale” del quadro giuridico-politico, avendo come punto di riferimento le azioni e le politiche dirette e indirette messe in atto per la realizzazione, lo sviluppo e la trasformazione del mercato unico attraverso i cambiamenti istituzionali e la rappresentatività democratica.

La riflessione su quelli che sono gli argomenti principali dell'attuale agenda economico-politica europea, era già stata avviata dai padri fondatori, sin dalla stesura del Trattato di Roma, in particolare nell'articolo 104. Le preoccupazioni per una sana gestione finanziaria dei bilanci degli Stati membri e il mantenimento della stabilità dei prezzi, infatti, risultano chiaramente individuabili tra le priorità e nella prospettiva della costruzione europea. Allo stesso modo per cui oggi è indispensabile trovare i mezzi e le condizioni per mantenere la fiducia nella moneta unica, allora si riteneva fondamentale che gli Stati membri attuassero misure per preservare la fiducia nelle rispettive monete<sup>19</sup>.

Fin dall'articolo 2 del Trattato di Roma del 1957 – che recita “*La comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*” – era evidente, da un lato, la

---

<sup>19</sup> Art. 104 del Trattato di Roma: “*Ciascuno Stato Membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia nella propria moneta, pur avendo cura di garantire un alto livello di occupazione e la stabilità del livello dei prezzi*”.

volontà di stabilire la centralità del mercato comune rispetto all'intero sistema giuridico economico dell'Unione e, dall'altro e con altrettanta enfasi, anche sottolineare l'obiettivo del ravvicinamento graduale delle politiche economiche degli Stati membri, connesso a un loro sviluppo armonioso.

Come anticipato, la politica monetaria europea inizia a prendere forma nel corso degli anni '70, su impulso delle banche centrali europee, attraverso l'istituzione del Sistema Monetario Europeo. Nel processo d'integrazione comunitaria, risultava evidente che la realizzazione di un mercato interno comune, attraverso le quattro libertà fondamentali – libertà di circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci – richiedesse un sistema capace di agevolare gli scambi, definendo un quadro entro cui le monete degli Stati membri potessero fluttuare, ma entro limiti stabiliti per garantire stabilità dei prezzi.

Dopo una prima fase di successo, nel corso degli anni '70, la costruzione del mercato unico ha attraversato un periodo di stasi, in particolare a causa della crisi petrolifera. La difficile congiuntura aveva reso evidenti i limiti del sistema, connessi alla persistenza di barriere formali e tecniche alla libera circolazione soprattutto dei capitali e delle merci. Sulla base di questi presupposti, negli anni '80, Jacques Delors – in qualità di presidente della Commissione Europea, e con il sostegno determinante del presidente francese Francois Mitterrand e del cancelliere tedesco Helmut Kohl – diede un contributo sostanziale all'implementazione del mercato unico, attraverso l'elaborazione del primo libro bianco: "Il programma Novanta".

Le analisi e le proposte elaborate, approvate dal Consiglio Europeo tenutosi a Milano nel giugno del 1985, descrivevano la prima *roadmap* del decennio, ponendosi come ambizioso obiettivo il completamento del mercato interno entro il 31 dicembre 1992. In seguito, l'adozione dell'atto unico firmato nel 1986, aveva consolidato lo sviluppo della strategia istituzionale, finalizzata agli obiettivi indicati nel libro bianco. Da quel momento, appare

sempre più evidente come, in ogni passaggio necessario per sviluppare le interazioni economiche tra gli Stati membri, trovi riscontro l'idea e l'obiettivo di devolvere al sistema "comunitario" sempre più poteri decisionali.

Un passo rilevante di cessione di sovranità da parte degli Stati membri si realizza, appunto, attraverso l'atto unico e con il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell'Unione europea, nei settori del mercato interno, della politica sociale, della coesione economica e sociale e della ricerca. Da evidenziare, inoltre, come nel preambolo dell'atto unico, si indichi l'obiettivo dell'unione economica e monetaria.

Allo stesso tempo, anche la decisione in favore di un rafforzamento della cooperazione in materia di politica economica e monetaria, aveva rappresentato un importante passo in avanti sulla strada di una reale unione. In questo senso, l'inserimento dell'articolo 102 aveva previsto – per assicurare la convergenza di politiche economiche e monetarie, necessarie per l'ulteriore sviluppo della comunità – che gli Stati membri cooperassero conformemente agli obiettivi dell'articolo 104. A tal fine e nel rispetto delle competenze esistenti, gli Stati Membri avrebbero dovuto tenere conto delle esperienze acquisite grazie alla cooperazione nell'ambito del Sistema Monetario Europeo (SME) e nello sviluppo dell'ECU<sup>20</sup>.

Nel processo di completamento del mercato unico viene, in questo modo, delineandosi quello che Tommaso Padoa Schioppa aveva definito il "Quar-

---

<sup>20</sup> Nei primi anni novanta lo SME fu investito da una crisi che minò seriamente le sue capacità di adattamento: espansione economica minima nei paesi industrializzati, crescita del prodotto interno lordo inferiore all'1% ed aumento della disoccupazione. Una delle cause della crisi dello SME fu la Germania che ritoccò al rialzo il tasso di sconto. Le banche centrali degli altri paesi intervennero a sostegno della propria moneta, alcune monete, tra cui anche la lira e la sterlina furono frutto di speculazioni e dovettero abbandonare gli accordi cominciando a fluttuare liberamente. Varie motivazioni furono addotte a questa crisi: la caduta del dollaro, la politica degli alti tassi d'interesse della Bundesbank che voleva evitare l'aumentare dell'inflazione in seguito alla riunificazione tedesca. Per un maggior approfondimento De Grawe P., *Economia dell'integrazione monetaria*, Il Mulino, 2009.

tetto inconciliabile”<sup>21</sup> – libero scambio, liberi movimenti di capitale, tassi di cambi fissi e autonomia delle politiche monetarie e macroeconomiche nazionali – che poteva trovare come unica via d’uscita la creazione dell’Unione monetaria.

Come ha sostenuto Riccardo Perissich, nel suo saggio «L’Unione europea, una storia non ufficiale», il trattato di Maastricht è stato la vera cerniera tra il passato e il futuro dell’integrazione europea.

È evidente come il sistema messo in atto fino a quel momento, per quanto assolutamente funzionale ad accrescere il grado d’ integrazione, si fosse però rivelato assolutamente fragile di fronte alle offensive e alle speculazioni dei mercati finanziari. Il trattato di Maastricht, invece, fornisce una risposta concreta alla creazione di un’effettiva unione economica e monetaria. L’articolo 2 sancisce, infatti, come obiettivo della Comunità Europea, la trasformazione da mercato unico a mercato comune e la creazione di un’unione economica e monetaria. Per altro, la collocazione di quest’articolo nella struttura del Trattato evidenzia, con assoluta chiarezza, l’intenzione e l’importanza che era stata assegnata alla realizzazione dell’obiettivo, indicandolo tra i fondativi di una nuova tappa nella costruzione dell’Unione europea<sup>22</sup>.

Dalla lettura del testo dell’articolo, da un lato, risulta evidente l’importanza e la portata della creazione della moneta unica, dall’altro, tuttavia, si mani-

---

<sup>21</sup> Padoa-Schioppa T., *L’Europa verso l’unione monetaria: dallo SME al trattato di Maastricht*, Einaudi, 1992, 125. L’economista sosteneva che in un sistema unitario di Stati non si possono avere contemporaneamente: libero scambio, liberi movimenti di capitale, tassi di cambio fissi e completa autonomia delle politiche macroeconomiche nazionali. Quest’ultima condizione è incompatibile con le altre, o la situazione si sarebbe voluta verso un’unione monetaria o a farne le spese sarebbero state le altre che sarebbero state erose. Dimostrazione pratica di tale teoria fu l’uscita dell’Italia e Gran Bretagna dallo SME).

<sup>22</sup> Art. 2 del Trattato di Maastricht (92). *"La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l’instaurazione di un mercato comune e di un’unione economica e monetaria e mediante l’attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell’insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l’ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri"*.

fešta con chiarezza l'asimmetria tra quest'ultima e la politica economica<sup>23</sup>. Coesistono, in questa architettura, un modello di gestione comunitario, con uno prettamente nazionale, basato esclusivamente sul principio di uno stretto coordinamento delle diverse politiche nazionali. In questo modo, gli Stati membri si sono riservati e garantiti la competenza – esclusiva – delle scelte relative all'economia reale, affidando la gestione della moneta alla comunità. Alla Comunità la responsabilità di gestire l'integrazione dei mercati e la sorveglianza di un regime concorrenziale, agli Stati le funzioni fondamentali di stimolo della crescita<sup>24</sup>.

Come esaminato in precedenza, Maastricht è il momento in cui vengono formalizzate le tre fasi ipotizzate dalla Commissione Delors per raggiungere l'obiettivo della moneta unica entro il primo gennaio 1999. Gli Stati membri continuano a preservare la propria sovranità in campo economico, pur assumendo precisi obblighi di coordinamento, allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi comunitari definiti in termini generali dagli articoli 2 e 3 del Trattato di Roma. Inoltre gli Stati membri accettano l'idea di considerare le rispettive politiche economiche, come una questione di interesse comune, da coordinare nell'ambito del Consiglio.

---

<sup>23</sup> La scelta di lasciare al coordinamento dei singoli stati nazionali l'adozione delle linee guida in materia di politica economica – sancite dal Trattato di Maastricht e ribadite nel Trattato di Lisbona- e la comunitarizzazione delle politiche monetarie è stato frutto di un compromesso tra le posizioni francesi che volevano mantenere la sovranità statale in campo economico e le posizioni di quei paesi tra cui la Germania che miravano ad una centralizzazione delle politiche monetarie con un organo ad hoc indipendente che le gestisse.

<sup>24</sup> Caruso C., *“Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione” Resource Paper Studi per il Federalismo* 14 luglio 2015. In tal senso è evidente il debito culturale dell'EMU nei confronti delle teorie ordo-liberali tedesche: in cui vengono analizzati studi di Sharpf (2011), Somma (2014) Bifulco (2005). Il Sistema economico ordo-liberale prevede una perfetta stabilità dei prezzi, realizzate tramite il contenimento delle dinamiche inflazionistiche e il controllo della moneta sul mercato. Affinché ciò sia garantito c'è bisogno di uno stato burocratico che garantisca il perfetto funzionamento di questo sistema. Il modello dell'economia sociale di mercato è la risposta tedesca che prevede la “ridistribuzione del reddito nella forma di prestazioni previdenziali, pagamenti di rendite, perequazioni di oneri” e una “politica congiunturale di promozione dello stato di occupazione nel quadro delle possibilità di movimento delle economie di mercato”.

La novità di maggiore rilievo sta nell'introduzione di criteri vincolanti nella disciplina di bilancio degli Stati membri, che vengono obbligati a rispettare precisi limiti nei conti dei disavanzi pubblici. Alla Commissione, invece, viene delegato il compito di supervisore, per vigilare sull'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico degli stessi Stati membri, verificando il rispetto dei due parametri introdotti: un rapporto indebitamento netto/pil inferiore al 3% e un rapporto debito/pil non superiore al 60%<sup>25</sup>.

L'impianto, tuttavia, evidenzia una lacuna nella verifica del rispetto dei criteri: essi, infatti, possono essere valutati solo nella fase conclusiva del ciclo di bilancio. Sebbene sia prevista una procedura diretta a far sì che lo Stato membro non in linea con i parametri riduca il disavanzo eccessivo e rientri nei parametri stabiliti, configurandola alla pari di una vera e propria procedura d'infrazione, la sua attivazione rimane in balia delle negoziazioni in seno al Consiglio<sup>26</sup>.

Come in altre circostanze, anche nel caso di Maastricht era risultato determinante l'accordo franco-tedesco. La sua adozione, infatti, si colloca in un periodo storico cruciale per il continente europeo: la caduta del muro di Berlino e il processo di riunificazione tedesca fanno da sfondo alla partita per il futuro dell'Unione europea. Il trattato rappresentava una scommessa sostanziale molto più di quanto avvenuto prima dato che, mentre in precedenza – come sostenuto da Monnet – si era stabilito un percorso di integrazione graduale e controllabile, che creava forme di solidarietà di fatto; con Maastricht veniva definita la caratteristica principale del progetto, sancendone la sua irreversibilità.

---

<sup>25</sup> Per approfondimenti Merusui F., *Verso l'integrazione monetaria dell'Europa*, in A.A. *L'integrazione monetaria dell'Europa*, il Mulino, 1987, 8.

<sup>26</sup> Cif. Cassese S., *La nuova costituzione economica*, La Terza, 2012, 304.

A garanzia della stabilità della nuova moneta, il Consiglio Europeo del giugno 1997<sup>27</sup> aveva adottato due regolamenti facenti parte del Patto di stabilità e crescita, entrambi intesi a garantire la disciplina di bilancio nell'UEM. Tali regolamenti contemplavano, inoltre, obblighi anche per gli Stati membri non partecipanti all'area dell'euro. I due regolamenti definiscono il quadro per un'efficace sorveglianza multilaterale e chiariscono la procedura per i disavanzi eccessivi. Il Consiglio europeo aveva anche definito il meccanismo, contemplato nel regolamento, e concernente la procedura per i disavanzi eccessivi, secondo cui i proventi delle sanzioni dovessero essere redistribuiti tra gli Stati membri partecipanti all'area dell'euro che non presentassero un disavanzo eccessivo.

La dettagliata procedura legata al deficit eccessivo e l'impegno a mantenere una posizione di bilancio pubblico di medio termine (circa 3 anni) «vicina al pareggio o in surplus», in presenza della fase di ristagno delle economie europee dei primi anni 2000, hanno condotto, in primis grazie alle dichiarazioni dell'allora presidente della Commissione Romano Prodi – secondo cui «il patto di stabilità è stupido, come tutte le decisioni rigide»<sup>28</sup> – e successivamente sotto la spinta dei governi di Francia e Germania – entrambi alle prese con forti aumenti dei loro deficit di bilancio – alla sospensione di fatto del PSC e all'introduzione di modifiche sostanziali nel Consiglio Europeo tenutosi a Bruxelles il 22-23 marzo 2005<sup>29</sup>. Nonostante l'intento dichiarato fosse quello di prestare maggiore attenzione alla logica economica delle regole, al fine di rafforzarne la credibilità e il rispetto, in realtà gli interventi correttivi alle disposizioni del PSC si erano rivelati potenzialmente capaci di minarne seriamente ogni possibile e concreta applicazione.

---

<sup>27</sup> Conclusioni Consiglio europeo 16-17 giugno 1997, Amsterdam.

<sup>28</sup> Prodi R., *Il Patto di Stabilità è stupido, ma utile*, in “*La Repubblica*”, 18 ottobre 2002.

<sup>29</sup> Conclusioni Consiglio 22-23 Marzo 2005, Bruxelles, 23 Marzo 2005.

E, proprio su questi regolamenti, in seguito alla crisi economica, verranno gettate le basi per la costruzione della nuova *governance* economica europea.

#### *1.4 Il Trattato di Lisbona e l'evoluzione dell'articolo 136 TFUE*

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (TFUE), il primo dicembre 2009, portò importanti cambiamenti in materia di politica economica e monetaria, riconoscendo una competenza esclusiva dell'Unione europea (art. 3, TFUE<sup>30</sup>) e introducendo disposizioni specifiche per gli Stati membri la cui moneta è l'Euro (nuovo art. 136, TFUE<sup>31</sup>), con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio ed elaborare orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli dell'unione e garantendone la sorveglianza. Proprio questo articolo vedremo sarà frutto di una procedura di revisione semplificata che introdu-

---

<sup>30</sup> *Art. 3 TFUE:*

1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

- a) unione doganale;
- b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- e) politica commerciale comune.

2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

#### <sup>31</sup>CAPO 4 DISPOSIZIONI SPECIFICHE AGLI STATI MEMBRI LA CUI MONETA È L'EURO

*Art. 136 TFUE:*

1. Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di:

- a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio;
- b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza.

2. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto sulle misure di cui al paragrafo 1.

Per maggioranza qualificata di detti membri s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).



rà nei Trattati la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità per i paesi della zona euro.

Nonostante il Trattato di Lisbona è stato un passo in avanti nel processo d'integrazione dell'unione economica europea della zona euro, non ci fu la volontà da parte degli Stati di trovare una soluzione all'asimmetria strutturale tra politica monetaria comune ed economie nazionali coordinate.

L'art 121 TFUE, dopo aver affermato che “gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio”, prevede che sia quest'ultimo, su proposta della Commissione, “un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati Membri e dell'Unione”.

Tra le innovazioni apportate dal Trattato – oltre alla trasformazione della Banca Centrale Europea, cui sarà dedicata uno specifico approfondimento – vi è l'Eurogruppo, inteso come modalità di riunione tra i ministri dell'economia e delle finanze dei Paesi la cui moneta è l'euro, che prevede il voto esclusivo degli stati appartenenti all'eurozona in caso di adozione di misure specifiche per l'Euro, il rafforzamento dei poteri di sorveglianza della Commissione (riguardo al rispetto dei grandi orientamenti di politica economica comune e alle procedure di deficit eccessivo, art. 119 TFUE<sup>32</sup>) e infine la possibilità, riservata alla Commissione, di rivolgere avvertimenti e

---

<sup>32</sup> *Art. 119 TFUE:*

1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. 3. Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile.

raccomandazioni agli Stati (art. 124 TFUE<sup>33</sup>), qualora non in linea con gli obiettivi comuni di politica economica. L'introduzione di controlli multilaterali, inoltre, che dovrebbe rafforzare l'efficienza della sorveglianza, evitando difficili negoziati in seno al Consiglio, come avvenuto nel caso del Portogallo nel 2002 e della Germania e della Francia nel 2003 e 2004.

Se il Trattato di Lisbona ha introdotto delle misure volte a velocizzare il processo d'integrazione dell'Unione economica e monetaria mettendola al centro del progetto europeo l'integrazione della zona euro, l'Art 121<sup>34</sup> del Trattato ribadisce la competenza nazionale in materia di politiche economi-

---

<sup>33</sup> *Art. 124 TFUE:*

È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle Istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

<sup>34</sup> *Art. 121 TFUE:*

1: Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120.

2. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione. 3. Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione globale.

Ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie. 4. Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni. Nel contesto del presente paragrafo, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione. Per maggioranza qualificata degli altri membri del Consiglio s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a). 5. Il presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo i risultati della sorveglianza multilaterale. Se il Consiglio ha reso pubbliche le proprie raccomandazioni, il presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla commissione competente del Parlamento europeo. 6. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale di cui ai paragrafi 3 e 4.

che oggetto di interesse comune e di conseguenza di coordinamento da parte delle Istituzioni europee.

La crisi finanziaria, esplosa negli Stati Uniti nell'autunno del 2008, con lo scoppio della bolla immobiliare legata ai mutui *subprime*, ha inevitabilmente colpito l'Unione europea mettendo in discussione la stabilità stessa del cuore delle sue politiche. La crisi ha evidenziato uno scollamento tra il sistema finanziario e il suo ruolo al servizio dell'economia reale e ha mostrato quanto il sistema finanziario avesse moltiplicato le operazioni meramente speculative e pericolose per il sistema stesso. In Europa, in particolare nell'eurozona, la crisi<sup>35</sup> – trasformatasi in “crisi del debito sovrano” – ha messo in luce l'insufficienza del quadro regolamentare economico e finanziario e la debolezza delle politiche di bilancio, dei sistemi di sorveglianza e di *governance* economica<sup>36</sup>. In estrema sintesi, potremmo finanche arrivare a dire che essa ha messo in luce la mancanza di un'Unione politica che, a sua volta, ha determinato uno stallo nel processo d'integrazione.

---

<sup>35</sup> Nuomerose in dottrina le analisi relative alla crisi che ha colpito il continente europeo dal 2008 in poi, per approfondimenti si suggerisce Baimbridge M., Whyman B., *Crisis in the Eurozone: causes, dilemmas and solutions*, Palgrave Macmillan, 2015, 121-138.

<sup>36</sup> Si veda, in tal senso, Napolitano G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi, Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, 2012, 386.

## CAPITOLO II

### LA CRISI ECONOMICA, L'EVOLUZIONE DEI TRATTATI E IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

#### 2.1 Sistema di governance europeo

Se da un punto di vista normativo, in merito alle politiche *budgettarie* dei governi nazionali, le disposizioni del Trattato hanno rafforzato la presenza e il coinvolgimento delle Istituzioni comunitarie<sup>37</sup>, Lisbona ha rappresentato la soppressione formale della struttura a tre pilastri di Maastricht, portando alla creazione *de facto* di due sistemi di “*decision making*” (uno sovranazionale e l'altro intergovernativo). Il sistema di *governance*, secondo il modello sovranazionale, è caratterizzato da una divisione di co-responsabilità tra centri decisionali formati da quattro Istituzioni: il Consiglio europeo, la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Il modello intergovernativo, diversamente, è rappresentato da due Istituzioni: il Consiglio e il Consiglio europeo che rappresentano i governi nazionali degli Stati dell'Unione. Il modello sovranazionale viene favorito dall'introduzione della procedura legislativa ordinaria – la codecisione – come metodo dell'Unione (Art. 289 del TFEU)<sup>38</sup>, che celebra il ruolo acquisito in modo crescente dal Parlamento europeo.

---

<sup>37</sup> Le modalità secondo cui l'Unione europea deve sorvegliare il rispetto da parte degli Stati membri dell'area euro del divieto di debiti pubblici eccessivi sono state precisate dal “Patto di stabilità e crescita (PSC) posto in essere con i regolamenti del Consiglio n 1466/97 (del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche) e dal Regolamento n 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Sul punto si vedano le analisi di Caporali G., *Patto di stabilità e ordinamento europeo, in Diritto e società*, 1, 2014, 89.

<sup>38</sup> Si parla di procedura legislativa ordinaria nell'adozione congiunta di un regolamento da parte del Parlamento e del Consiglio nel Art. 289 del TFUE, le modalità di applicazione, come verranno spiegate nel progetto di ricerca al capitolo V, vengono sancite nell' Art. 294. Il Trattato di Lisbona ha aumentato i settori in cui Parlamento e Consiglio sono co-legislatori: la libertà, sicurezza e giustizia, il commercio estero, la politica ambientale, la politica agricola comune, il bilancio sia per le spese obbligatorie e non obbligatorie. In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il

Il Parlamento e il Consiglio non solo supportano il processo d'integrazione europea tramite il processo legislativo, ma gli conferiscono anche una legittimità democratica attraverso la rappresentazione sia degli elettori – in accordo con il principio di proporzionalità digressiva – che degli Stati Membri, creando un bicameralismo legislativo<sup>39</sup>. I sostenitori di questo modello mettono, come vedremo, in discussione la necessità di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali come risposta al deficit democratico nel processo decisionale europeo.

Contraria a questa interpretazione si è dimostrata la Corte costituzionale tedesca che ha evidenziato la necessità che il Bundestag mantenesse i propri poteri e la propria influenza come condizione per riconoscere la legittimità del Trattato di Lisbona e successivamente del Meccanismo europeo di stabilità. A causa della mancanza di un *demos* europeo e del Principio di proporzionalità digressivo con cui viene eletto il Parlamento europeo, solo i Parlamenti nazionali, ed in questo caso specifico il Bundestag, possono assicurare la legittimità delle scelte che avvengono a Bruxelles<sup>40</sup>.

Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto formalmente il Consiglio europeo come istituzione dell'Unione, presieduta da un Presidente rieletto ogni due anni. Tale incarico non rientra nel sistema di divisione di quote nazionali<sup>41</sup>.

---

Parlamento europeo può assumere l'iniziativa per quanto riguarda la revisione dei Trattati e può nominare il mediatore europeo.

<sup>39</sup> Fabbrini S., *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press 2015, 36.

<sup>40</sup> La Corte Costituzionale tedesca, nella sua sentenza del 30 giugno 2009, si è pronunciata sulla compatibilità con la Legge Fondamentale tedesca di tre atti: l'Atto di approvazione del Trattato di Lisbona, l'Atto che modifica la Legge Fondamentale (artt. 23, 45 e 93) e l'Atto che amplia e rafforza i diritti del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni dell'Unione europea.

vedi traduzione delle Sentenza della Corte Costituzionale in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Traduzione\\_sentenza.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf), la Corte costituzionale tedesca riconosce come unici garanti della legittimità democratica il Parlamenti nazionale tedesco al fine della ratifica da parte della Germania del Trattato di Lisbona.

<sup>41</sup> Il fatto che il primo Presidente Herman Van Rompuy, così come il suo successore Donald Tusk, abbiano deciso di stabilire il proprio ufficio a Brussels, al Justus Lipsius Bulding, ha un valore simbolico importante: la Presidenza del Consiglio europeo è basata non solo in una delle capitali Europee, ma nel cuore stesso dell'Unione.

Se è pure vero che a norma di trattato il Consiglio europeo (Art 15.1 TUE)<sup>42</sup> non debba esercitare funzioni legislative, è evidente, invece, come durante la crisi greca e dei debiti sovrani questa “nuova” istituzione sia stato il reale *decision maker* delle istanze legislative europee. L’incremento di poteri, tradotti in atti e accordi a livello nazionale e di unione, ha di fatto alterato il potere degli Stati e dei governi *vis a vis* dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

Il metodo intergovernativo, che ha contraddistinto questi anni, ha portato lo stesso Presidente del Parlamento europeo, Martin Schultz, ad accusare il Consiglio europeo di “dare ordini da Bruxelles”<sup>43</sup>, mentre, secondo la definizione di Habermans (2012), si assiste ad “un federalismo esecutivo post democratico”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Art. 15 TUE:

paragrafo 1: Il Consiglio europeo dà all’Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

<sup>43</sup> Sia Il Presidente del Parlamento europeo, nel suo discorso in apertura del Consiglio europeo del 14 marzo 2013 (vedi sito parlamento europeo), che il filosofo Tedesco mettono in discussione il ruolo acquisito dal Consiglio europeo durante la crisi economica. In dottrina e negli ambiti di politica europea, quali il Parlamento europeo, viene fortemente criticata la mancanza di trasparenza e l’inaccessibilità alle informazioni durante la preparazione e lo svolgimento dei summit:

- Alcuni documenti vengono distribuiti prima tra i membri del governo.

- Per la stesura di importanti documenti, quali il nuovo documento dei 5 Presidenti sull’EMU, i Governi si sono dotati di sherpa che negoziano tali documenti senza che traspaia alcuna informazione.

- A differenza della Commissione, che è controllata dal Parlamento europeo, il Consiglio europeo non è controllato da una singola istituzione politica, infatti ogni sistema nazionale è diverso. Non c’è un singolo modello istituzionale che determina le delegazioni negoziali in seno al Consiglio; ad esempio a Cipro non esiste il Primo ministro e il Presidente è indipendente dal Parlamento. In Francia esiste un primo ministro, ma il Presidente a capo della delegazione del Consiglio non è responsabile per il Parlamento.

- Infine il processo di “europeizzazione” dei Parlamenti nazionali, considerato come la modalità in cui i parlamenti nazionali si adattano o recepiscono i processi legislativi e decisionali europei – e nella maggior parte dei casi non adatta a controllare i summit europei.

Sul punto vedi De Schoutheete P., *The European Council and the Community Method*, in *Notre Europe*, 2014, 11-18. e Ponzano P., *Democrazia e governance europea*, policy paper Centro studi per il federalismo, 2012, 8-9.

<sup>44</sup> Habermas J., *Questa Europa è in crisi*, la Terza, 2012, 43.

## *2.2 Il semestre europeo: cornice della governance europea*

L'Unione si era prefissata, nel corso del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, un nuovo obiettivo strategico per il decennio 2000-2010<sup>45</sup>: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. In ambito economico e finanziario, tra le priorità della strategia di Lisbona è da ricordare, ai fini della presente ricerca, principalmente l'aspetto relativo al capitolo del coordinamento delle politiche macroeconomiche, delineato attraverso il risanamento di bilancio, la qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche<sup>46</sup>.

Le politiche macroeconomiche avrebbero dovuto, oltre che preservare la stabilità e incentivare la crescita e l'occupazione, promuovere la transizione verso un'economia basata sulla conoscenza grazie a un rafforzamento del ruolo delle politiche strutturali. Il dialogo macroeconomico avrebbe dovuto creare un rapporto di fiducia tra tutti gli attori interessati per consentire una comprensione adeguata dei rispettivi vincoli e posizioni.

La crescita economica che alla fine degli anni '90 si stava manifestando avrebbe dovuto essere sfruttata per perseguire più attivamente il risanamento di bilancio e per migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Per raggiungere questi obiettivi tre erano i capitoli su cui la strategia di Lisbona si sarebbe concentrata: allentamento della pressione fiscale sul lavoro, "riorientamento" della spesa pubblica per accrescere l'importanza relativa dell'accumulazione di capitale a sostegno della ricerca e sviluppo e dell'innovazione, sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, tenendo in considerazione l'invecchiamento della popolazione.

---

<sup>45</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 Marzo 2000, che licenzia la Strategia di Lisbona.

<sup>46</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 "Coordinamento delle politiche macroeconomiche: risanamento di bilancio, qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche" paragrafi 22 e 23.

L'attuazione dell'obiettivo strategico della strategia di Lisbona sarebbe stata agevolata dall'applicazione di un "nuovo metodo di coordinamento aperto", inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE<sup>47</sup>.

Tra le cause del fallimento della strategia di Lisbona, oltre alla non favorevole congiuntura economica<sup>48</sup>, vi è uno dei punti cardine della propria struttura. In essa era infatti previsto che ogni Stato membro dovesse prefissare gli obiettivi da raggiungere senza definire i criteri per la valutazione e soprattutto senza prevedere sanzioni in caso di mancato raggiungimento. È stato questo il fallimento del metodo di coordinamento "aperto", pensato sul principio della partecipazione "volontaria" degli Stati membri al proseguimento degli obiettivi comuni<sup>49</sup>. Si era reso, quindi, necessario – proprio mentre s'iniziava ad affrontare la crisi economica e alla fine del decennio coperto dalla strategia di Lisbona – l'elaborazione di un nuovo progetto, in grado di rilanciare dalle fondamenta l'obiettivo del benessere socio-economico, così come sancito all'articolo 3 del TUE<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Cif. nota 45 e 47. Concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, il nuovo metodo di coordinamento aperto implicava:

- la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine;
- la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;
- la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;
- periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco.

<sup>48</sup> Documento di valutazione della Strategia di Lisbona, documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2010) 114 definitivo, Bruxelles, 2.2.2010.

<sup>49</sup> Borras S., Radaelli, C.M., *The transformation of EU Governance, the open method of Coordination and the Economic crisis*, in *The eurozone crisis and the transformation of EU Governance*, Ashgate, 2014, 43-52.

<sup>50</sup> Art. 3 del TUE:

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.
2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi,



Bisognava ripensare e rielaborare la strategia per il rilancio dell'economia europea, che aveva vissuto una vera e propria regressione, erodendo le garanzie conquistate attraverso il modello sociale europeo. In questo drammatico quadro, in cui si sommavano la priorità di uscire dalla crisi, con quella di evitare di ritrovarsi in una situazione come quella esistente prima della crisi stessa, la Commissione europea aveva licenziato, nel marzo 2010, la comunicazione strategica intitolata Europa2020<sup>51</sup>.

In questa si evidenzia come, per ottenere i risultati prefissati, – crescita intelligente, sostenibile, inclusiva, il 75% delle persone tra 20 e 64 anni occupate, il 3% del Pil dell'Ue investito in ricerca e sviluppo, il raggiungimento dei traguardi 20/20/20 in materia di clima ed energia, un tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani con titolo di laurea, 20 milioni di persone in meno a rischio di povertà – occorresse una *governance economica* più forte<sup>52</sup>.

È di particolare rilevanza segnalare che Europa2020 inserisce, tra le altre cose, anche un elemento di partenariato e di condivisione di responsabilità. La Commissione individua le misure da adottare per definire una strategia

---

su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati.

<sup>51</sup> COM(2010) 2020 definitivo, Comunicazione della Commissione europea 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 3.3.2010.

<sup>52</sup> nota 51 punto 5 della Comunicazione della Commissione, titolo del paragrafo: una *governance* più forte.

di uscita dalla crisi che sia credibile e che porti avanti la riforma del sistema finanziario e che sia garante del risanamento dei bilanci ai fini di una crescita a lungo termine, intensificando il coordinamento con l'unione economica e monetaria. La struttura del programma prevede che a livello di UE vengano adottati orientamenti integrati, che coprano le priorità e i traguardi dell'Unione, mentre agli Stati membri vengono rivolte raccomandazioni specifiche. Una risposta inadeguata da parte di questi ultimi potrebbe dar luogo ad avvertimenti strategici. Le relazioni nell'ambito di Europa2020 e la valutazione del patto di stabilità e crescita saranno contemporanee. Il Consiglio Europeo assume la piena titolarità della nuova strategia di cui costituisce l'elemento centrale. La Commissione, dal canto suo, valuta i progressi verso il conseguimento degli obiettivi, agevola gli scambi politici e presenta le proposte necessarie per orientare gli interventi.

Un impianto che rivede – e smentisce – l'approccio inaugurato con la strategia di Lisbona di un metodo di coordinamento aperto.

Il perseguimento degli obiettivi proposti per "Eu2020" deve basarsi su una strategia di uscita credibile, che riguardi tanto la politica di bilancio e monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario. Un coordinamento delle politiche economiche, non più su base volontaria, ma rafforzato, in particolare all'interno dell'area dell'Euro, che dovrebbe portare al successo di una strategia di uscita globale dalla crisi. La strategia 2020 delinea, quindi, il quadro generale in cui ripensare la *governance* europea, la cui cornice è costituita dall'istituzione del Semestre europeo.

Il Semestre europeo rappresenta una delle prime innovazioni della riforma della *governance* economica. Istituito il 7 settembre 2010 in seguito ad una decisione del Consiglio dei ministri finanziari (ECOFIN), è il quadro di ri-

ferimento per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a livello europeo<sup>53</sup>.

Grazie alla contestuale presentazione dei Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) e dei Programmi Nazionali di riforma (PNR), il monitoraggio e la valutazione in sede europea delle politiche economiche degli Stati membri avverranno durante la prima metà dell'anno, secondo una tempistica predefinita<sup>54</sup>: il Semestre comincia a gennaio dopo la presentazione, a

---

<sup>53</sup> Comunicato Stampa 13161/10 Presse 229 PR CO14, 3030 Sessione del Consiglio, Economia e Finanza versione originale lingua inglese.

<sup>54</sup> Il semestre europeo, ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Unione europea, prevede delle tempistiche precise (vedi sito del Consiglio europeo e della Commissione):

*Novembre e dicembre*

La Commissione pubblica un'analisi annuale della crescita in cui espone un parere sulle priorità politiche dell'UE per l'anno successivo. Gli Stati membri devono tenere in considerazione queste raccomandazioni nella formulazione dei loro piani nazionali di riforma. Questa analisi è accompagnata da una relazione sul meccanismo di allerta che passa in rassegna gli sviluppi macroeconomici di ogni Stato. Qualora venga evidenziato un problema la Commissione può decidere di condurre un esame approfondito.

*Prima fase semestre europeo:*

*Gennaio/febbraio*

Il Consiglio dell'UE discute analisi annuale della crescita, formula orientamenti politici generali e adotta conclusioni che vengono discusse anche con il Parlamento europeo – il quale formula un parere specifico in materia di occupazione e partecipa attraverso le modalità del dialogo economico.

*Marzo*

Sulla base dell'analisi annuale della crescita fatta dal Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo, il Consiglio europeo definisce gli orientamenti politici; Gli Stati membri devono tenerli in considerazione nell'elaborazione dei loro programmi nazionali di riforma e nei programmi nazionali di stabilità e convergenza. La Commissione pubblica esami approfonditi degli squilibri macroeconomici sulla base dei quali formula raccomandazioni specifiche per paese per la correzione di tali squilibri.

*Seconda fase:*

*Aprile*

Gli Stati membri presentano i rispettivi programmi congiuntamente: programmi di stabilità e convergenza e programmi nazionali di riforma.

*Maggio*

La Commissione valuta i programmi presentati e presenta possibili raccomandazioni per paese.

*Giugno -Luglio*

Il Consiglio dell'UE discute e il Consiglio europeo adotta le raccomandazioni specifiche per paese che gli Stati sono invitati ad attuare.

*Terza Fase:*

*Luglio- Dicembre*

Gli Stati membri in questa parte del semestre, definito "semestre nazionale", tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio al momento di elaborare i bilanci nazionali per l'esercizio successivo che devono adottare entro fine anno. Gli Stati membri della zona euro devono presentare i documenti programmatici di bilancio alla Commissione e all'Eurogruppo entro metà ottobre.

cura della Commissione europea, della Analisi annuale della crescita, determinando i suoi orientamenti per ulteriori azioni sia a livello UE, che nazionale. L'analisi si basa sui progressi rispetto alla Strategia 2020, sulla situazione macroeconomica e sulla situazione occupazionale. Il Consiglio e il Parlamento europeo valutano e discutono del programma annuale di crescita predisposto dalla Commissione in vista del Consiglio Europeo di marzo, cui spetta il compito di identificare gli orientamenti principali per l'UE. Sulla base di questi orientamenti, gli Stati membri dovranno presentare alla Commissione entro il mese di aprile (seconda fase del semestre europeo) i propri PSC e PNR.

La relazione della Commissione<sup>55</sup> dà avvio ad una procedura nel corso della quale interviene il Comitato economico e finanziario, previsto dall'Art. 134 TFUE, che gli attribuisce il compito di seguire la situazione economica e finanziaria degli Stati membri dell'Unione. Sulla base della valutazione della Commissione, il Consiglio, il quale deve verificare se l'obiettivo di bilancio a medio termine indicato dallo Stato in questione è stato raggiunto o se, in caso di non allineamento, prevedere un margine di manovra per evitare il determinarsi di un disavanzo eccessivo, se le ipotesi economiche sulle quali è fondato siano realistiche e se le misure adottate o proposte sono adeguate per la realizzazione del percorso prospettato di avvicinamento all'obiettivo a medio termine, fornirà orientamenti specifici per i Paesi tra giugno e luglio e le eventuali indicazioni per quei Paesi le cui politiche strutturali e di bilancio siano giudicate inadeguate.

Gli Stati membri devono integrare queste indicazioni nella loro finanziaria che deve essere approvata entro fine anno. I Paesi della zona euro devono

---

<sup>55</sup> Con l'introduzione del semestre europeo, la Commissione rafforzerà il suo ruolo nel definire le riforme strutturali degli Stati membri. Sul punto vedi Bauer M., Becker S., *The Unexpected Winner of the crisis: the European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, in *Journal of European Integration*, 36(3), 2014, 213-29.

presentare i documenti programmatici di bilancio alla Commissione e all'Eurogruppo entro metà ottobre.

Attraverso l'introduzione del semestre europeo il legislatore ha cercato di rispondere all'inadeguatezza del ciclo di sorveglianza economica, che consisteva in una valutazione ex-post della rispondenza delle politiche economiche, rispetto alle regole del patto di stabilità e crescita. Una sorveglianza economica ex-ante consente finalmente di definire veri e propri orientamenti, che tengono conto della dimensione europea, e di tradurli in decisioni politiche nazionali.

Nell'ottica di un coordinamento del risanamento dei bilanci e delle politiche economiche, i capi di Stato e di governo hanno adottato nel marzo 2011 il Patto detto "EuroPlus", per promuovere la crescita<sup>56</sup>. Se da un lato, le misure di rilancio economico rimangono di competenza degli Stati – il Patto EuroPlus è una dichiarazione d'intenti – dall'altro i sistemi di controllo ex-ante ed ex-post del Semestre Europeo sono stati rafforzati dall'introduzione di strumenti giuridici vincolanti: il cosiddetto *six pack*<sup>57</sup> o pacchetto della *governance* economica, emendato in seguito dal *two pack*<sup>58</sup>, che prevede

---

<sup>56</sup> Conclusioni del Consiglio 24-25 marzo 2011, il Patto euro plus è stato stipulato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro, a cui hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Gli obiettivi prefissati dal patto "EuroPlus" mirano al consolidamento del pilastro economico dell'Unione economica e monetaria: stimolare la competitività, stimolare la crescita, concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e a rafforzare la stabilità finanziaria. Questi orientamenti di competenza sovranazionale, suggeriscono, in modo specifico, l'introduzione di diverse misure quali: una riforma del mercato del lavoro per adeguare le retribuzioni alla produttività, rimozioni di distorsioni della concorrenza, semplificazione normativa, riforme fiscali investimenti in ricerca e sviluppo, promozione della *flexicurity* e innalzamento dell'età pensionabile.

<sup>57</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, GUUE L. 306, 23 novembre 2011: cinque regolamenti - approvazione del regolamento 1175/2011 che abroga il regolamento 1496/97 in materia di rafforzamento della sorveglianza sui bilanci pubblici e di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche, il regolamento 1173/2011 in materia di sorveglianza sui bilanci pubblici, il regolamento 1177/2011 che emenda il regolamento CE 1497/97 in materia di procedura di disavanzi eccessivi e i regolamenti 1176 e 1174 dedicati a prevedere gli squilibri macroeconomici e di competitività e al potenziamento della procedura di riduzione degli stessi e una direttiva - Consiglio 2011/85/EU sull'introduzione di standard minimi per le finanze pubbliche.

<sup>58</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, GUUE L. 140, 27 maggio 2013. Il primo regolamento conferisce alla commissione nuove competenze che le permettono di valutare i progetti di bilancio nazionali e ove necessario richiederne la revisione al fine di assicurare la correzione dei disavanzi

regole più stringenti di coordinamento e controllo di bilancio e sorveglianza per gli Stati che all'interno della zona euro abbiano un deficit eccessivo.

Il *six pack* e il *two pack* introducono una base giuridica per il semestre europeo dotandolo di procedure di controllo ex-ante ed ex-post, che mirino a rafforzare il Patto di Stabilità e Crescita (PSC)<sup>59</sup> ed evitare squilibri macroeconomici tra tutti gli Stati Membri, introducendo meccanismi sanzionatori “quasi automatici” per i Paesi dell'Eurozona che si basa sul principio della “*reverse qualified majority*”: la proposta della Commissione sull'imposizione di una sanzione verrà considerata immediatamente adottata a meno che il Consiglio non decida di intervenire per rigettarla, mediante voto a maggioranza qualificata e superando le negoziazioni preventive in seno al Consiglio che, fino ad ora, hanno reso inefficienti le sanzioni previste dal PSC<sup>60</sup>.

---

eccessivi. Il secondo regolamento contiene nuove disposizioni che consentono alla Commissione ed al Consiglio di accrescere la sorveglianza sulla situazione macroeconomica, finanziaria e di bilancio degli Stati membri dell'euro zona con problemi effettivi o potenziali di stabilità finanziaria.

<sup>59</sup> Questo pacchetto di normative e regolamenti prevede che: i Paesi con un rapporto debito/pil superiore al 60% sono tenuti a ridurre progressivamente la parte eccedente di un ventesimo l'anno, (art.1 regolamento 1177/11). Qualora il Paese in questione non proceda alla riduzione si può aprire nei suoi confronti una procedura di disavanzi pubblici eccessivi. L'Italia è stata sottoposta, secondo questa procedura, ad un monitoraggio specifico. Inoltre l'introduzione del *Two pack* solo per i Paesi membri della zona Euro prevede l'introduzione del sistema europeo per il “consolidamento delle politiche economiche” della zona euro che comporta un coordinamento ancora più stretto delle politiche economiche – di fatto viene decretata un'Europa a più velocità dal punto di legislativo. Come spiegato nella nota 53, dallo schema che definisce le tempistiche e le responsabilità di presentazione dei documenti da parte degli Stati Membri, gli Stati hanno un calendario comune che prevede la pubblicazione entro il 30 aprile dei loro piani di stabilità – piani di bilancio a medio termine - e i programmi nazionali di riforma – priorità politiche per la crescita e l'occupazione per i 12 mesi successivi. Tali bilanci nazionali a medio termine devono essere basati su previsioni macroeconomiche indipendenti.

Inoltre gli Stati della zona euro, secondo l'articolo 4 e 5 del regolamento 473/2013, devono presentare una relazione alla Commissione e all'Eurogruppo in merito ai rispettivi piani di emissione nazionale. Qualora il Consiglio stabilisca che gli Stati sono incorsi in un disavanzo eccessivo, devono presentare alla Commissione e al Consiglio un programma di partenariato economico che indichi gli interventi e le riforme strutturali per garantire una correzione effettiva e duratura del processo di disavanzo attraverso riforme all'interno del programma di riforma nazionale e di stabilità. Per un approfondimento riguardo alle differenze e specificità di raccomandazioni proposte dalla Commissione v. Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, 2010.

<sup>60</sup> Tuori K., *The European Financial crisis – Constitutional aspects and implications*, EUI working papers, LAW 2012/28, 17.

Il *six pack*<sup>61</sup> ha apportato delle innovazioni importanti come l'introduzione di più stringenti soglie e valori numerici di riferimento, così come l'introduzione di uno "scoreboard", ovvero un insieme di indicatori economici che rappresentano un punto di riferimento per ciascun Paese membro. Qualora un Paese sfiori i valori indicati e le relative raccomandazioni, si applica una multa pari all'0,1% del PIL per anno, attraverso il meccanismo della "reverse qualified majority". Tuttavia, prima di arrivare all'irrogazione delle sanzioni, sono previsti una serie di meccanismi dissuasivi, volti a evitare la sanzione e a far sì che lo Stato adotti le raccomandazioni e segua quanto deciso in sede europea. I due nuovi regolamenti, introdotti nel mese di novembre 2011 e approvati nella primavera del 2013, vanno a rafforzare la sorveglianza dei Paesi della zona euro.

Il regolamento n 473/2013 – *two pack* - ha prolungato, inoltre, il dialogo economico anche nella seconda parte dell'anno: entro ottobre gli Stati dell'Eurozona sono tenuti a presentare progetti di bilancio della Commissione, che è tenuta ad esprimersi su di esso entro la fine di novembre, prima della definitiva approvazione dello Stato.

### 2.3 La Banca Centrale Europea: il mandato e l'evoluzione

Per la realizzazione degli obiettivi della politica monetaria i Trattati hanno previsto, contrariamente a quanto hanno fatto per la politica economica, la creazione di nuove Istituzioni. È il caso della Banca Centrale Europea, che insieme alle banche centrali nazionali costituisce il sistema europeo di banche centrali (SEBC), il cui obiettivo principale è il mantenimento della stabilità dei prezzi (tenendo sotto controllo l'inflazione specialmente nei Paesi dell'area euro) e del sistema finanziario, assicurandosi che i mercati finan-

---

<sup>61</sup> La bibliografia sull'argomento è vasta, tra gli altri si raccomanda l'analisi di Blanke H.J., *The European Economic and Monetary Union. Between Vulnerability and Reform*, in *International Journal of Public Law and Policy*, 2011, 402.

ziari e le Istituzioni siano controllati in modo appropriato. La BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'Euro e, come verrà esaminato, di assicurare una disciplina di bilancio virtuosa tra gli Stati Membri. I compiti fondamentali del SEBC sono, invece, definire e attuare la politica monetaria dell'Unione, svolgere le operazioni sui cambi, detenere e gestire le riserve ufficiali in valuta estera degli Stati membri e promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento.

Il Consiglio direttivo svolge due compiti principali: adotta le linee guida, prende le decisioni necessarie per assicurare lo svolgimento dei compiti affidati all'Eurosistema (esistente fino all'adozione dell'euro da parte di tutti gli Stati membri, e composto dalla BCE e dalle Banche centrali nazionali dei Paesi euro) e formula la politica monetaria per l'eurozona. La sua composizione, in linea con la propria missione, prevede oltre ai membri del consiglio esecutivo, la partecipazione dei governatori delle banche centrali degli Stati aderenti alla zona euro. La specificità delle proprie funzioni è assicurata da una periodicità quindicinale delle proprie riunioni, il che permette una valutazione puntuale degli andamenti economici e monetari.

Per garantire la partecipazione di tutti gli Stati membri nella definizione delle politiche economiche generali dell'Unione è previsto – anche se può essere considerato un organo di transizione – il consiglio generale, che comprende il Presidente e il Vicepresidente della BCE e i governatori delle banche centrali nazionali di tutti gli Stati membri, a prescindere dalla loro appartenenza alla zona euro. Nello svolgere le proprie funzioni la BCE adotta degli atti, previsti dai trattati, suddivisi in vincolanti e non vincolanti, che devono garantire l'espletamento del suo mandato.

Il trattato di Lisbona riconosce la BCE come istituzione<sup>62</sup>, allo stesso livello del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, del Consiglio, della Com-

---

<sup>62</sup> TITOLO III DISPOSIZIONI RELATIVE ALLE ISTITUZIONI,  
*Art 13 comma 1:*



missione, della Corte di giustizia e della Corte dei conti, dotandola, al contempo, di personalità giuridica, elemento quest'ultimo che ne definisce l'unicità. Si tratta di una istituzione di natura tecnocratica, fornita da ampi strumenti d'intervento, caratterizzata da un mandato chiaro e circoscritto, che, in linea di principio, escluderebbe la discrezionalità politica<sup>63</sup>. Particolarmente rilevante è l'importanza gerarchica dell'obiettivo strutturale dell'istituto di emissione europeo: la priorità assoluta assegnata all'obiettivo di stabilità dei prezzi rispetto al sostegno delle politiche economiche generali. Come sostengono alcuni studiosi l'asimmetria istituzionale tra il governo della moneta sovranazionale e il governo delle politiche intergovernative economiche ha come effetto diretto una sostanziale supremazia delle scelte di politica monetaria sulle decisioni di politica economica<sup>64</sup>.

Nonostante gli articoli 123<sup>65</sup> e 124<sup>66</sup> del TFUE, che introducono il divieto di finanziamento monetario del debito e l'articolo 125<sup>67</sup>, che prevede il princi-

---

L'Unione europea dispone di un quadro istituzionale che mira a promuovere i valori, perseguire gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni.

Le istituzioni dell'Unione sono: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea, la Corte dei conti.

<sup>63</sup> Homepage della Banca Centrale europea: L'obiettivo principale del sistema europeo di banche centrali, in appresso denominato "SEBC", è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea. IL SEBC agisce in conformità del principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo una efficace allocazione delle risorse e rispettando i principi di cui all'articolo 119. I compiti fondamentali da assolvere tramite il SEBC sono i seguenti:

- definire ed attuare la politica monetaria dell'Unione,
- svolgere le operazioni sui cambi in linea con le disposizioni dell'articolo 219,
- detenere e gestire ufficiali dei paesi dell'area dell'euro,
- promuovere il reale funzionamento dei sistemi di pagamento.

<sup>64</sup> Baroncelli E., *The Interdependence of the ECB after the Economic crisis*, in M. Adams, F. Fabbrini S., *The Constitutionalization of the European Budget Constraints*, Hart Publishing, 2014, 125.

<sup>65</sup> Art. 123 TFUE:

1. Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali. Le dispo-

pio di no *bail-out* riferito all'Unione in generale<sup>68</sup>, la prassi dimostra come l'istituzione bancaria dell'Unione abbia interpretato in senso estensivo le norme che ne precisavano la portata.

Per garantire la stabilità dei prezzi all'interno della zona euro, a seguito della crisi finanziaria e della crisi di liquidità delle banche nazionali, con il relativo aumento dei tassi d'interesse sui titoli di debito pubblico, la BCE è dovuta intervenire nelle crisi nazionali<sup>69</sup>. La crisi di liquidità delle banche ha portato alla contrazione dell'economia, aggravando le condizioni dei bilanci nazionali e facendo salire ancor di più gli interessi sui titoli di Stato, rendendo difficile la trasmissione degli impulsi che venivano dalla politica monetaria dell'istituzione europea.

Un esempio del ruolo predominante della Banca Centrale europea negli assetti organizzativi degli stessi Stati nazionali, fu la lettera strettamente riservata inviata dalla BCE al Governo italiano, datata 5 agosto 2011, e firmata dal presidente Jean Claude Trichet e dal futuro numero uno dell'Eurotower,

---

sizioni del paragrafo 1 non si applicano agli enti creditizi di proprietà pubblica che, nel contesto dell'offerta di liquidità da parte delle banche centrali, devono ricevere dalle banche centrali nazionali e dalla Banca centrale europea lo stesso trattamento degli enti creditizi privati.

<sup>66</sup> Art. 124 TFUE:

È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

<sup>67</sup> Art. 125 TFUE:

1. L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.

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 TFUE.

<sup>68</sup> Per approfondimento al principio di no bail-out, si veda Tufano, M.L., *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea* 2002, 505.

<sup>69</sup> V. Draghi, M. *Intervento Università Bocconi inaugurazione dell'anno accademico*, Università Bocconi, 15 novembre 2012. Per un approfondimento degli interventi della BCE vedi Abbassi P., Linzert T., 2011, *The Effectiveness of Monetary Policy in Steering Money Market Rates during the Recent Financial Crisis*, European Central Bank, Working Paper Series, No. 1328, 2011, 17-22.

Mario Draghi. Una missiva dettagliata pubblicata su “Il Corriere della Sera”, in cui la Banca Centrale Europea indica le misure anti speculazione che l’Italia avrebbe dovuto adottare «con urgenza» per «rafforzare la reputazione della sua firma sovrana e il suo impegno alla sostenibilità del bilancio e alle riforme strutturali»: dalle liberalizzazioni alla riforma del mercato del lavoro e delle pensioni alla pubblica amministrazione – argomenti non esattamente di piena competenza comunitaria.

Ad ulteriore conferma del ruolo della stabilità dei prezzi della BCE, oltre all’effetto prodotto dall’annuncio del sopracitato programma OMT, che nonostante non sia stato mai utilizzato, ha portato alla riduzione dello *spread*, va citato il ruolo attribuito all’Istituzione bancaria all’interno della *governance* del Meccanismo europeo di stabilità: il Presidente della BCE siede come osservatore nel Consiglio direttivo e alla BCE stessa, insieme alla Commissione, è dato mandato per negoziare la condizionalità che accompagna l’attività di prestito.

Inoltre la BCE, partecipando a pieno titolo alle attività del Comitato economico e finanziario che prepara i lavori del Consiglio Ecofin e partecipando come osservatore, è diventato un attore fondamentale nel delineare le raccomandazioni e l’implementazione dei programmi di stabilità sottoposti al vaglio e alle successive attività di controllo delle Istituzioni europee nel quadro del semestre europeo. L’emergere del ruolo della Banca Centrale europea come attore fondamentale, anche dal punto di vista politico, dell’economia continentale è evidente. Alla BCE è stata affidata negli ultimi anni la funzione non solo di banca centrale, ma anche quella di camera di compensazione nelle relazioni spesso conflittuali tra gli Stati dell’area euro e di traino del processo di costruzione del mercato unico, che troverà la sua più alta realizzazione proprio nel settore finanziario tramite l’unione bancaria. Come sostiene Habermas, siamo di fronte ad un “federalismo delle banche centrali”, che accompagna il concetto di “federalismo degli ese-

cutivi”, concetto con il quale il filosofo tedesco ha definito l’ordinamento europeo<sup>70</sup>.

La Banca centrale europea si è preoccupata di giustificare la legittimità del proprio intervento attraverso un’interpretazione sistematica e teologica dei trattati di fronte alla Corte di Giustizia. Le altre Istituzioni, in particolare la Commissione nel suo *Blue Print for a deep and genuine economic and monetary union*, plaude le scelte dei suoi interventi: “la BCE ha avuto un ruolo determinante nella risposta della zona euro alla crisi economica e finanziaria. In primo luogo, il tasso di rifinanziamento ufficiale è stato ridotto quasi a zero in reazione al rallentamento dell’economia. In secondo luogo, la BCE ha adottato una serie di misure per contrastare gli effetti della crisi sul funzionamento dei mercati finanziari quando l’attività del mercato interbancario si è quasi arrestata”<sup>71</sup>.

Ultimo caso è stato i ricorsi impugnati da vari politici, professionisti di diritto e di economia, un giornalista di fonte alla Corte Costituzionale tedesca riguardo alla legittimità del programma OMT. I ricorsi presentati considerano che il programma OMT, “da un lato, non rientra nel mandato della BCE e viola il divieto di finanziamento monetario degli Stati membri della zona euro e, dall’altro, viola il principio di democrazia sancito dalla legge fondamentale tedesca e pregiudica in tal modo, l’identità costituzionale tedesca”<sup>72</sup>.

La Corte di Giustizia europea ha espresso una sua prima opinione in merito il 14 gennaio 2015 evidenziando come il programma OMT sia una misura non convenzionale di politica monetaria che debba rispettare determinate condizioni e debba rispettare determinate disposizioni del diritto primario

---

<sup>70</sup> v. Habermas J, *Nella spirale tecnocratica: un’arringa per la solidarietà europea*, La Terza 2014, 4.

<sup>71</sup> COM(2012)777 Comunicazione della Commissione, Piano per un’Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo. Bruxelles, 28.11.2012.

<sup>72</sup> Comunicato stampa n 70/15, Corte di giustizia dell’Unione europea, Lussemburgo, 16 giugno 2015 Sentenza nella causa C-62/14.

tra cui il divieto di finanziamento monetario degli Stati membri<sup>73</sup> e il rispetto del principio di proporzionalità.

Nella seconda sentenza l'avvocatura della Corte delibera che il programma OMT annunciato, e non ancora applicato dalla BCE è compatibile con il diritto dell'Unione, in quanto alla luce dei suoi obiettivi e dei mezzi previsti per raggiungerli, rientra nella politica monetaria e dunque nelle attribuzioni della BCE, infatti il suddetto programma contribuisce all'obiettivo principale del mantenimento della stabilità dei prezzi. Inoltre questa politica monetaria non può essere equiparata ad una misura di politica economica per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità della zona euro. Secondo la Corte inoltre i Trattati dell'unione vietano qualsiasi assistenza finanziaria del SEBC ad uno Stato Membro, ma non vietano di riacquisire, presso i creditori dello Stato, titoli in precedenza emessi da quest'ultimo.

Per l'ennesima volta la Corte decreta legittimo l'intervento della BCE aggiungendo nella sentenza che "i tribunali devono controllare l'attività della BCE usando alquanto moderazione, in quanto mancano della specializzazione e dell'esperienza".

Le risposte alla crisi economico-finanziaria hanno portato un cambio della natura delle Istituzioni<sup>74</sup>. Questo è evidente nel caso dell'istituzione della Troika, (FMI, BCE, Commissione europea) dove la Banca Centrale (che rimane un'istituzione si indipendente, ma senza appropriato controllo democratico) ha visto accrescere considerevolmente i propri poteri, tra cui la definizione della preparazione delle decisioni ufficiali dell'Eurogruppo, diventando struttura di base per la negoziazione tra i finanziatori ufficiali e i

---

<sup>73</sup> Comunicato stampa n 2/15, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Lussemburgo, 14 gennaio 2017 causa C62/14.

<sup>74</sup> Pitruzella G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* In *Quaderni Costituzionali*, 1/2012, 46-7, e Fabbrini S., *Beyond Intergovernmentalism: The Puzzle of the European Economic Governance*, in the Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance, Ashgate, 2014, 61-65.

governi dei Paesi beneficiari e per il riesame dell'attuazione dei programmi di aggiustamento economico.

La richiesta di trasformazione del ruolo della BCE si è ampiamente manifestata nel dibattito politico europeo quando autorevoli commentatori hanno sottolineato, riferendosi al ruolo che essa poteva ricoprire, la possibilità che la BCE potesse divenire prestatore di ultima istanza in favore non solo di banche e intermediari finanziari ma anche degli Stati e dei governi nazionali.

Inoltre il ruolo della BCE è cambiato anche attraverso la costituzione dell'unione bancaria<sup>75</sup>, con l'attribuzione di compiti di vigilanza prudenziale sulle banche dell'Eurozona.

Il ruolo del suo Presidente come attore principale della gestione della crisi attraverso gli strumenti della *governance* economica è difficilmente discutibile: sua la proposta del Ministro del Tesoro unica ripresa da Jens Weidmann e Francois Villeroy De Galhau, banchieri centrali di Germania e Francia, e dal Ministro Padoan, non ultimo la decisione, avvenuta il 10 marzo 2016 di tagliare il tasso di finanziamento al minimo storico dello 0,0% con l'obiettivo di stimolare la ripresa<sup>76</sup>.

Mettere in discussione l'operato della Banca Centrale Europea, non spetta a questo progetto di ricerca e sicuramente gli effetti sui suoi interventi si vedranno a lungo termine.

Tuttavia, resta un punto chiave irrisolto, ossia la necessità e la modalità di controllo democratico e politico di questa istituzione, vero attore e protagonista del tentativo di salvataggio e rilancio dell'economia europea<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, "Unione bancaria. Conclusioni del Consiglio europeo sul tema", 20-21 marzo 2014, Bruxelles in cui vengono definiti tutti i passaggi legislative e politici che hanno portato il Consiglio europeo ad adottare l'impianto legislativo.

<sup>76</sup> Draghi, M., *Press release Monetary policy decision*, Banca centrale europea, 10 marzo 2016.

<sup>77</sup> Tosato G. L., *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2012, 703.

#### 2.4 Lo strumento della Troika e i fondi per l'Eurozona

La Troika rappresenta l'insieme dei creditori ufficiali durante le negoziazioni con i Paesi colpiti dalla crisi (Grecia, Irlanda Portogallo e Cipro che hanno accettato i programmi di salvataggio) e controlla l'implementazione dei programmi accordati. A livello europeo le decisioni finali sono prese dai ministri della finanza dell'eurozona. La Troika, composta da Commissione europea, Banca Centrale Europea e Fondo monetario internazionale, è nata in seguito a una decisione del 25 marzo del 2010 dei Capi di Stato e di Governo dell'area euro<sup>78</sup>, di varare un programma comune volto ad erogare prestiti condizionali alla Grecia sulla base delle raccomandazioni del consiglio ECOFIN<sup>79</sup>. Nel maggio dello stesso anno sono estati erogati prestiti da parte degli Stati creditori alla Grecia sulla base di accordi bilaterali: l'*Intercreditor agreement* e il *Loan Facility Agreement*.

Questi prestiti di natura condizionale erano rigidamente legati al rispetto di un *memorandum of understanding*, o programma di risanamento, stipulato tra la Commissione, la BCE e il FMI (appunto la Troika) e il governo greco, contenente linee guida e riforme concrete da realizzare. La sua istituzione si iscrive in un periodo in cui gli orientamenti principali dei decisori europei erano indirizzati più a politiche di risanamento e di stabilità che a politiche di rilancio e di crescita economica ed occupazionale. In tale contesto viene varata la prima *tranche* di aiuti alla Grecia.

Parallelamente agli accordi intergovernativi, in linea con il *Memorandum of Understanding*, l'Unione europea approvò il Regolamento 407/2010, attraverso cui viene istituito il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM): il Consiglio, su richiesta di uno Stato membro e su proposta

---

<sup>78</sup> Dichiarazioni dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, 25 marzo 2010, Bruxelles.

<sup>79</sup> Consiglio ECOFIN o Consiglio Economia e finanza è composto dai Ministri delle economie e delle finanze di tutti gli Stati Membri, partecipano alle sue riunioni tutti i Commissari competenti, si riunisce generalmente una volta al mese. Sono previste delle sessioni specifiche per la preparazione del bilancio annuale, cui partecipano i ministri del bilancio nazionale.

della Commissione, può concedere un prestito ad uno Stato membro in difficoltà (la base giuridica di riferimento è l'Art. 122 del Trattato); l'attivazione di questo prestito ponte è prevista “qualora uno Stato si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggano al suo controllo”. Discutibile è considerare la crisi greca come una “circostanza eccezionale”<sup>80</sup>, considerando come lo Stato ellenico aveva sistematicamente falsificato i dati del disavanzo pubblico, anche attraverso la complicità delle agenzie di rating statunitensi, tra le quali anche Goldman Sachs<sup>81</sup>.

Causa la dotazione evidentemente insufficiente – i 60 miliardi del meccanismo di stabilizzazione finanziaria – e utilizzando l'Art. 122 del TFUE<sup>82</sup> come base giuridica, i Capi di Stati e di Governo della zona euro crearono un “nuovo meccanismo” finanziario denominato EFSF (*European Financial Stability Facility*), con una dotazione finanziaria di 440 miliardi. Gli Stati Membri avrebbero contribuito a questo “strumento finanziario” attraverso il corrispettivo della quota di sottoscrizione del capitale della BCE, determinante un totale, in combinato congiunto con l'EFSM, di 500 miliardi<sup>83</sup>.

Il nuovo meccanismo di prestito è una società a responsabilità limitata, con sede a Lussemburgo, che stipula un accordo con i sedici Stati dell'Eurozona, che assumono lo status di soci.

---

<sup>80</sup> Un'autorevole opinione sulla possibile interpretazione dell'art. 125 è stata espressa da Tosato G.L., *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, Rivista online Affari Internazionali, 21 maggio 2010.

<sup>81</sup> Ward, J, *The silence of the agencies*, in *Financial times* 25 settembre 2008.  
Intervista BBC News, *How Goldman Sachs helped mask Greece's debt*, 20 maggio 2012.  
Armitage J, Chu J. *debt crisis: Goldman Sachs could be sued for helping hide debts when it joined euro* in *the Independent*, 11 luglio 2015.  
o M. Megliani, *Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*, in *Rivista di diritto del commercio internazionale*, (2013), 25.

<sup>82</sup> Circa la fragilità giuridica dell'interpretazione estensiva dell'122 del TFUE vedi CHITI M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue infuenze per la governance economica europea, i suoi rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, I, 2-23.

<sup>83</sup> ECOFIN 7 giugno 2010 EFSF Framework Agreement consolidated version.



Nonostante l'ampio coinvolgimento della Commissione, il meccanismo/fondo, della durata di tre anni, si basa su un accordo intergovernativo i cui fondi non sono reperiti dal capitale dell'UE – come i 60 miliardi provenienti dal budget comunitario del EFSM – ma attraverso l'emissione di bonds, garantiti dai Paesi partecipanti in base alla quota di sottoscrizione del capitale della BCE.

Il mix di questi strumenti ha portato al varo di aiuti per il Portogallo e per l'Irlanda; più complessa, invece, la gestione dell'erogazione della seconda tranche di aiuti per la Grecia. Infatti, i bonds erogati erano soggetti agli stringenti criteri del *memorandum of understanding* sottoscritto dal governo greco con la Troika<sup>84</sup>. Per aumentare la portata di questo fondo, nel Consiglio europeo del 21 luglio 2011, i Capi di Stato e di Governo hanno consentito all'EFSF di rifinanziare la capitalizzazione degli istituti finanziari, mediante prestiti ai governi, e di investire sui mercati secondari dei titoli di debito pubblico, in base ad un'analisi della Banca Centrale Europea<sup>85</sup>. Limite evidente di questo strumento è la durata temporanea, oltre alla natura stessa del meccanismo finanziario: la capacità di disporre di nuove risorse dell'EFSF, infatti, diminuisce a causa dell'abbassamento del rating delle garanzie offerte dagli Stati membri.

Inoltre, anche la struttura stessa della *governance* di questo primo reale meccanismo di finanziamento (ad esempio il peso nelle decisioni dei voti degli Stati che contribuiscono maggiormente a questo strumento), che, per altro, verrà anche ripreso nel successivo meccanismo di stabilità, sarà una delle cause delle difficoltà incontrate nel susseguirsi di incontri dell'Eurogruppo, che si susseguiranno tra maggio e giugno 2015, per l'erogazione della terza tranche d'aiuti al Governo ellenico. Va ricordato

---

<sup>85</sup> Dichiarazione dei Capi di Stato e di governo della zona euro e delle istituzioni dell'UE, Bruxelles, 21 luglio 2011.

che ogni decisione presa in seno al meccanismo finanziario non poteva prescindere dal via libera della Troika che, di fatto, senza una legittimità politica ed una trasparenza adeguata, incideva direttamente sulle politiche interne degli Stati che ricevevano assistenza finanziaria<sup>86</sup>.

In questo quadro, a livello comunitario, il controllo democratico del mandato della Troika è venuto meno a causa dell'assenza pressoché assoluta del Parlamento europeo. Questo sarà evidente e influenzerà, come vedremo, il documento dei "quattro presidenti"<sup>87</sup>, quando la tematica della legittimità e della responsabilità democratica viene sviluppata e suggerita a tutela e garanzia di un'unione economica e monetaria più solida.

Riconosciuto il ruolo iniziale della Troika, come risposta urgente e immediata alla gestione della crisi – a causa delle misure restringenti da essa imposte, che non hanno portato a una ripresa economica dei Paesi in deficit e che hanno invece avuto impatti negativi sull'occupazione e in particolare sulla fascia più debole della società come la popolazione giovanile – è giunto il momento, come affermato nella risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2014, di trasferire le funzioni da essa svolte e connesse agli aiuti finanziari alla Commissione europea. Quest'attribuzione permetterebbe infat-

---

<sup>86</sup> Sulla condanna alle politiche di austerità e sulla mancanza di trasparenza delle valutazioni della Troika, Alexis Tsipras arriverà a vincere le elezioni in Grecia ed in un secondo momento ad indire un referendum popolare. Molti altri partiti hanno utilizzato la Troika e le decisioni prese a livello europeo nei finanziamenti alla Grecia come strumento di campagna elettorale. Per approfondimento Stiglitz J.E., *Europe's Attack on Greek Democracy*, in [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org), 29 giugno 2015. Per un approfondimento sulla legittimità della Troika vedi Pinelli, G.C. *Riflessioni sul momento costituzionale europeo a partire dalla crisi greca*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011/1, 304-321. Interessante saggio sulle politiche europee e l'austerità Nei Paesi europei che hanno messo in atto le misure di risanamento per far fronte alla crisi finanziaria, l'attività economica è entrata in una fase recessiva prolungata più grave del previsto. Il peso del debito è aumentato Bini Smaghi L., *Morire di austerità, democrazie europee con le spalle al muro*, il Mulino, 2013.

Chi sostiene che la stessa cancellerie Merkel si è trovata in grosse difficoltà elettorali a causa della decisione, se per tardiva, di finanziare lo stato ellenico -vedi le elezioni in Bavaria.

<sup>87</sup> Il documento dei quattro Presidenti che verrà analizzato nel Capitolo 3 del progetto europeo, è il documento Presentato dall'allora presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy il 26 giugno 2012 "Verso un'autentica unione economica e monetaria". Definito dei quattro Presidenti perché redatto dal Presidente del Consiglio, della Banca Centrale europea, della Commissione e dell'Eurogruppo.

ti di ricondurre tali politiche nell'alveo del diritto comunitario, con conseguente controllo democratico attribuibile al Parlamento europeo<sup>88</sup>. Questo passaggio permetterebbe di sottrarre alla sola volontà dei capi di Stato e di Governo le politiche da attuare, coinvolgendo al loro posto le Istituzioni europee, in grado di garantire un equilibrio maggiore tra le politiche di risanamento dei bilanci e di rilancio dell'economia.

A causa del perdurare della crisi e degli strumenti insufficienti per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, i capi di Stato e di Governo hanno convenuto sulla necessità di individuare una soluzione giuridico-istituzionale stabile, in grado di affrontare tempestivamente i problemi di natura sistemica

### *2.5 Introduzione del Fiscal Compact e del Meccanismo europeo di stabilità*

Sull'esperienza di quanto avvenuto nei "PIGS" e, in particolare in Grecia, e nell'ottica di una maggior responsabilizzazione da parte degli Stati membri, sulla base di economie sempre più interconnesse, si è voluto definire un quadro giuridico stringente, che obbligasse gli Stati a rispettare i parametri rigidi del patto di stabilità e crescita. In questo contesto si inserisce il *Fiscal compact*, trattato internazionale siglato su iniziativa della Cancelliera tedesca, che impone agli Stati membri l'inserimento nelle proprie Costituzioni della *regola aurea* del pareggio di bilancio<sup>89</sup>. La scelta, obbligata, di utilizzare lo strumento del trattato internazionale, formalmente al di fuori del quadro giuridico comunitario, fu dovuta al rifiuto di due paesi, Regno Unito

---

<sup>88</sup> "Dobbiamo abolire la Troika – conclude Gualtieri – e attribuire le funzioni di verifica delle condizionalità connesse agli aiuti finanziari alla Commissione europea sotto il controllo del Parlamento", dichiara in un'intervista *al Foglio*, il 15 ottobre 2014, il Presidente della commissione affari economici e monetari del Parlamento europeo Roberto Gualtieri.

<sup>89</sup> L'introduzione dell'obbligo costituzionale del pareggio di bilancio, che porterà Stati come l'Italia a modificare *de facto* la costituzione, è stata fortemente criticata per il suo impatto sulla ripresa economica; L'obbligo di risanare i conti e del pareggio di bilancio porterà all'adozione di misure di austerità da parte della maggior parte degli Stati Membri che sono sottoposti a misure di deficit eccessivo.

e Repubblica Ceca, di sottoscrivere l'accordo<sup>90</sup>. È stata sufficiente la ratifica di dodici, su diciassette, Stati affinché il Trattato potesse entrare in vigore. Questo rappresenta, per la prima volta nel processo d'integrazione europeo, il superamento dell'unanimità nella ratifica di accordi intergovernativi. Una delle maggiori innovazioni introdotte dal fiscal compact risiede nell'istituzione dell'Euro Vertice<sup>91</sup>. Si viene così a creare una struttura parallela all'Eurogruppo attribuendo di fatto il ruolo di presidente dell'Eurosummit al presidente del Consiglio Europeo. Se, secondo alcuni autorevoli commentatori, si realizza in questo modo un'importante integrazione dei Trattati, relativamente alla struttura istituzionale della zona euro<sup>92</sup>, non si ravvedono invece, dal punto di vista delle politiche economiche, particolari avanzamenti. Infatti, a differenza della regola aurea del bilancio giuridicamente vincolante, nel settore economico sono stati introdotti impegni

---

<sup>90</sup> Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica Francese, la Repubblica Italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica Portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica Slovacca, la Repubblica di Finlandia, il regno di Svezia, 2 marzo 2012. Si è dovuto ricorrere allo strumento giuridico internazionale di un trattato extra UE, il *Fiscal compact*, e non ad un trattato nel quadro giuridico europeo seppure con una clausola di *opting out*, come già realizzata in occasione del trattato di Maastricht (che esclude l'adesione alla moneta unica da parte di Regno Unito e Danimarca), poiché il Regno Unito non si era limitato a chiedere l'esenzione dalle nuove misure ma, in cambio della partecipazione all'accordo, chiedeva un potere di veto sulla legislazione europea in materia finanziaria e bancaria.

<sup>91</sup> Come prevede l'art. 12 al titolo V del trattato, «I capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro si incontrano informalmente nelle riunioni del Vertice euro, insieme con il presidente della Commissione europea. Il presidente della Banca centrale europea è invitato a partecipare a tali riunioni. Il presidente del Vertice euro è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l'euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata. 2. Le riunioni del Vertice euro sono convocate quando necessario, almeno due volte l'anno, per discutere questioni connesse alle competenze specifiche che le parti contraenti la cui moneta è l'euro condividono in relazione alla moneta unica, altre questioni concernenti la *governance* della zona euro e le relative regole, e orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche per aumentare la convergenza nella zona euro».

<sup>92</sup> Tosato, *Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE ed Eurozona: la UE a due velocità*, in Astrid, 2012, 8. L'applicazione del *Fiscal compact*, attraverso l'introduzione della regola aurea del pareggio di bilancio che può essere modificata solo attraverso il voto unanime di tutti gli Stati contraenti lo stesso *Fiscal Compact*, ha causato un irrigidimento ulteriore del sistema di *governance* economica e delle regole di austerità.

privi di obbligatorietà giuridica, non diversamente da quelli contenuti nel patto *europius*<sup>93</sup>.

Il trattato svolge altresì un ruolo importante per il meccanismo europeo di stabilità (MES), che subentra allo «*European Financial Stability Facility*». Dal primo marzo del 2013, la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi del MES è subordinata alla ratifica del *Fiscal compact*<sup>94</sup> dalla parte contraente interessata e – una volta decorso il periodo di recepimento di massimo un anno – all'adeguato recepimento di una serie di elementi fondamentali del patto di bilancio nell'ordinamento nazionale. La stringente condizionalità di cui esso è investito è ulteriormente rafforzata dal suo legame con il MES, di cui è “contrappeso e contraccambio”<sup>95</sup>. Infatti, oltre a prevedere, come già accennato, l'adozione obbligatoria di un limite dello 0,5% di deficit annuale rispetto al PIL, esso stabilisce anche l'anticipo a luglio 2012 dell'introduzione del meccanismo europeo di stabilità. Significativo è, ad ogni modo, il paragrafo 13, che richiama la possibilità per i Parlamenti nazionali e per il Parlamento europeo di organizzare conferenze congiunte per definire ambiti di discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del trattato stesso. Quest'articolo tiene in considerazione, anche se non fornisce una risposta esaustiva, le critiche rivolte, tanto dal Parlamento europeo, quanto dai Parlamenti nazionali, rispetto ai processi decisionali non democraticamente garantiti creatisi con l'istituzione della Troika.

---

<sup>93</sup> L'Europius pact costituisce un accordo di carattere puramente politico, non soggetto a ratifica da parte degli Stati, concluso dai capi di Stato e di Governo durante l'Eurosummit del 11 marzo 2011.

<sup>94</sup> Per approfondimenti De Witte B., *European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance: Role of the EU Institutions and Consistency with the EU legal order*, in *Challenges of multilateral governance in the European Union Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Parliament Publication, 2013, 78.

<sup>95</sup> L. S. Rossi “*Fiscal Compact*” e il Trattato sul meccanismo europeo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE, in *il diritto dell'Unione europea*, 2012, 293-307.

Nonostante l'iniziale impostazione di trattato internazionale per le ragioni sopra spiegate, lo stesso prevede, al suo articolo 16, che entro un periodo temporale di cinque anni dalla sua entrata in vigore (avvenuta il primo gennaio 2013) "sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea". Alla luce dei recenti sviluppi e della possibile uscita dall'Unione del Regno Unito, è di particolare interesse analizzare l'esenzione richiesta e ottenuta dal Primo Ministro Cameron durante il Consiglio europeo di febbraio 2016, interessante sarà vedere cosa farà la Repubblica Ceca rispetto all'eventuale integrazione del trattato *fiscal compact* nell'ordinamento comunitario.

Come detto in precedenza, il Consiglio europeo è intervenuto per arginare problemi di natura sistemica che indebolivano la portata e l'efficacia dei finanziamenti del EFSF, creando il Meccanismo europeo di stabilità (MES), attraverso una modifica dei Trattati che consentisse l'istituzione di un meccanismo permanente di sostegno finanziario da poter attuare ogni qualvolta fosse necessario. Il Consiglio europeo attraverso la decisione 2011/199 del marzo 2011 introdusse una modifica all'art 136 del Trattato, integrandolo con un terzo comma che preveda la possibilità per gli Stati dell'Eurogruppo di "istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso". Questa modifica ai Trattati è stata introdotta attraverso una procedura semplificata, come previsto dall'art. 48 comma 6, che autorizza il "governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione a sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e alle azioni interne dell'unione ... non potendo estendere le

competenze attribuite all'Unione nei trattati". Il MES, adottato il 2 febbraio 2012 dai Paesi dell'area euro e operativo, come già detto, dal luglio 2012 con un anno in anticipo rispetto alla data originariamente prevista, è, dal punto di vista formale, un'istituzione finanziaria internazionale con sede a Lussemburgo che sostiene i Paesi euro nel caso in cui sia indispensabile la salvaguardia della stabilità finanziaria.

Tale istituzione dispone di un'ampia gamma di strumenti. Può concedere prestiti ai suoi membri, fornire assistenza finanziaria precauzionale, acquistare obbligazioni di Stati membri beneficiari sui mercati primari e secondari e accordare prestiti per la ricapitalizzazione delle Istituzioni finanziarie. È dotato, come previsto dall'articolo 8 del trattato istitutivo, di un capitale autorizzato pari a 700 miliardi di Euro. Come già accennato, il legame diretto tra accesso all'assistenza finanziaria è subordinato alla ratifica del fiscal compact.

Nonostante la rigorosa scansione delle fasi procedurali e delle valutazioni tecniche rimesse a organi terzi, come la Commissione e la Banca Centrale<sup>96</sup>, la *governance* del meccanismo rappresentata dal Consiglio dei governatori, gode di grande autonomia nel decidere di disporre degli interventi del meccanismo a beneficio di uno Stato e di un istituto finanziario. Considerando che i voti all'interno del Consiglio dei governatori, come in precedenza per l'EFSF, sono ponderati in base alla sottoscrizione di capitale della BCE da parte delle banche centrali nazionali, va da sé che il peso della Germania, che contribuisce con una quota del 27%, abbia un valore superiore rispetto all'Italia, che contribuisce con il 17%. Inoltre Germania (27%) e Francia (20%), in caso di loro disaccordo congiunto rispetto alle decisioni da prendere, possono esercitare il diritto di veto.

---

<sup>96</sup> Art. 13, paragrafo 2 e 17, paragrafo 1 del Trattato MES.

I Paesi risultano legati a doppio mandato da posizioni comuni o quantomeno convergenti – la stessa storia dell’integrazione europea lo dimostra – e non è un caso che i due Capi di Governo si siano presentati insieme a Strasburgo di fronte alla Plenaria del Parlamento europeo, riunitasi il 7 ottobre 2015, per parlare del futuro dell’unione economica e monetaria<sup>97</sup>. Così come la Cancelliera Merkel e l’allora Presidente Sarkozy si incontravano regolarmente a Parigi o a Berlino prima degli incontri del Consiglio europeo, la stessa Merkel e Holland, appartenenti a due famiglie politiche europee diverse, si incontrarono il giorno seguente l’esito del referendum greco<sup>98</sup>. Questo potere di voto fu evidente durante le nottate dei Consigli europei e degli Eurogruppi per erogare il terzo piano di aiuti alla Grecia a metà luglio 2015; in quel caso fu evidente il coinvolgimento diretto della Germania, non solo come policy maker, ma anche come donatore.

Ogni Stato che partecipa al Meccanismo europeo di stabilità può presentare domanda al presidente del Consiglio dei governatori; la Commissione, di concerto con la BCE, valuta l’effettiva sussistenza di una reale situazione di rischio. In caso affermativo viene affidato il compito alla Troika di negoziare con lo Stato beneficiario un memorandum d’intesa. La stessa Troika vigilerà sul rispetto della condizionalità economica da parte dello Stato, subordinando al buon esito dei controlli l’erogazione delle successive tranche.

Anche in questo caso, si deve evidenziare la totale assenza del ruolo del Parlamento europeo, mentre il trattato prevede ruoli rilevati tanto per la Commissione europea che per il Consiglio dell’unione, cui è affidata la sor-

---

<sup>97</sup> La prassi vuole che in Plenaria a Strasburgo parlino i Capo di Stato e di Governo dei singoli Stati Membri o la presidenza del semestre europeo. Un unicum storico è avvenuto 26 anni prima in cui Kohl e Mitterrand si sono trovati insieme a parlare del futuro dell’integrazione europea.

<sup>98</sup> Craig. P., *Economic governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, Oxford legal studies research paper n 30/2014, 6. L’accademico sostiene: “In terms of process, the lead on measures to address the Euro crisis has been taken by the European Council, and by Germany and France acting partly within the European Council and partly through bilateral discussion”.



veglanza post-programma nel quadro stabilito dagli articoli 121<sup>99</sup> e 136<sup>100</sup> TFUE e per la Corte di Giustizia competente a «conoscere qualsiasi controversia tra le parti contraenti o tra queste e il MES in connessione con l'interpretazione de l'applicazione del trattato». Il rapporto annuale predisposto dal Board of Auditors è l'unico documento sottoposto a scrutinio

---

<sup>99</sup> *Art. 121 TFUE:*

1. Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120.

2. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione. In conformità a dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione. 3. Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione globale. Ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie. 4. Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni. Nel contesto del presente paragrafo, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione. Per maggioranza qualificata degli altri membri del Consiglio s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a). 5. Il presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo i risultati della sorveglianza multilaterale. Se il Consiglio ha reso pubbliche le proprie raccomandazioni, il presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla commissione competente del Parlamento europeo. 6. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale di cui ai paragrafi 3 e 4.

<sup>100</sup> *Art. 136 TFUE:*

1. Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di:

- a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio;
- b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza.

2. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto sulle misure di cui al paragrafo 1.

Per maggioranza qualificata di detti membri s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).

collettivo: è accessibile alle Corti dei Conti europee e nazionali e ai Parlamenti nazionali – non al Parlamento europeo – per evidenziare ancora di più il suo carattere internazionale e non comunitario.

In ogni caso, come esamineremo in seguito, durante l'analisi del rapporto dei “cinque Presidenti”<sup>101</sup>, uno delle sfide da affrontare sarà come fare rientrare questo meccanismo nel metodo comunitario, in modo da evitare veti incrociati o rallentamenti nei processi decisionali a causa di alcuni Paesi e di garantirne legittimità e controllo democratico<sup>102</sup>.

L'insieme degli strumenti di *governance* sopra accennati vanno a consolidare il ruolo centrale dell'unione economica e monetaria e la funzione che essa svolge nel processo di coesione politica, sociale ed economica dell'UE nell'ottica del superamento delle logiche nazionali. Per la prima volta l'Unione europea, attraverso l'istituzione del MES, si dota di un fondo europeo a sostegno gli Stati in difficoltà. L'Unione europea decise, quindi, di trasformarsi da comunità di soli benefici a comunità anche di rischi<sup>103</sup>. Questo tuttavia deve confrontarsi con un'opposizione sempre presente a una maggiore integrazione e solidarietà tra gli Stati. Ne è esempio il ricorso alla Corte Costituzionale tedesca di Karlsruhe, sulla compatibilità del Fiscal compact e del meccanismo europeo di stabilità con la loro costituzione<sup>104</sup> o il ricorso ai giudici del Parlamentare Thomas Pringle<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Rapporto Presentato dal Presidente della Commissione europea, Juncker, J.C. oggetto di analisi del capitolo III, dal titolo “Completare l'Unione economica e monetaria” di luglio 2015, il documento viene chiamato dei cinque presidenti perché viene coinvolto, a differenza del 2012, anche il Presidente del Parlamento europeo – Il primo documento pubblicato il 5 dicembre 2012 è stato presentato dal Presidente della Consiglio europeo, della Commissione, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo.

<sup>102</sup> Il MES opera attraverso funzioni delegate alla Commissione e alla BCE unitariamente talvolta al FMI senza previo coinvolgimento né del Parlamento europeo e né dei Parlamenti nazionali che non sono in grado di esercitare il loro ruolo di garanti della legittimità democratica. (Viterbo A., Crisotta R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, II, 961-994.

<sup>103</sup> Napolitano G., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo* 5/2012, 15.

<sup>104</sup> Ricorso alla Corte costituzionale tedesca in cui si richiedeva una pronuncia sulla legittimità del Trattato istitutivo del MES e del *Fiscal compact*. Qualora fosse stato accolto avrebbe minato le

### 2.5.1 *Il Fondo monetario internazionale e la Troika*

La collaborazione fra Unione europea e fondo monetario internazionale nella risoluzione della crisi del debito sovrano risale al 2008<sup>106</sup>. Il primo caso di finanziamento risale all'intervento coordinato di queste due Istituzioni per risanare la bilancia dei pagamenti dello Stato ungherese (2002). Sulla falsariga delle consultazioni regolari e degli accordi sulle condizioni comuni a cui subordinare la concessione dei finanziamenti al Governo ungherese, è stato creato il regolamento istitutivo dell'ESFM.

Il ruolo di questa Istituzione internazionale diventa di primo piano nella crisi europea, attraverso la creazione del primo vero fondo salva-stati: il EFSF. Gli Stati richiedenti aiuto finanziario avevano il dovere di sottoscrivere con le tre Istituzioni della Troika un *memorandum of understanding*, in cui venivano individuate le riforme ritenute necessarie. Nell'istituzione del MES, il mandato della Troika e, di conseguenza, del Fondo monetario internazionale viene ampliato ulteriormente, infatti oltre alla stesura del memorandum, il Fondo Monetario interviene anche nell'analisi della situazione fi-

---

fondamenta dell'insieme dei provvedimenti anticrisi adottati dall'UE. La Corte lo ha respinto il 12 settembre 2012, subordinando però la ratifica del Trattato del MES al fatto che l'impegno finanziario della Germania non ecceda i termini concordati nel Trattato senza il consenso del Bundestag, che è competente per scelte in materia fiscale e di bilancio.

<sup>105</sup> La Corte suprema Irlandese ha sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia, secondo cui la modifica del TFUE mediante procedura semplificata in questo caso, è illegittima perché viola il sistema di competenze dell'Unione e secondo cui il MES stesso è incompatibile con alcune disposizioni dei Trattati. Entrambi gli aspetti della vertenza sono stati respinti dalla Corte. Per una spiegazione esaustiva vedi Chiti, M. P. *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*. in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, I, 2013, 2-32. La sentenza *Pringle* ha legittimato ulteriormente il MES, fugando ogni dubbio sulla sua compatibilità con il diritto UE e la Corte "non ha rilevato alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente al meccanismo di stabilità per gli Stati Membri la cui moneta è l'euro". Sentenza della Corte di giustizia europea in seduta plenaria del 27 novembre 2012.

<sup>106</sup> Il FMI ha cambiato notevolmente le relazioni tra i Paesi che beneficiano dei programmi sotto l'egida della Troika e l'Unione europea. In merito si veda Bertone Y., Vitorino A. *Reforming Europe's Governance for a more legitimate and effective federation of nation States*, Notre Europe-Jacque Delors Institute, 2014, 54.

nanziaria dello Stato, nella scelta degli strumenti di sostegno ottimali e nel monitoraggio dell'attuazione del piano di risanamento. Infine, i rappresentanti del FMI possono partecipare come osservatori alle riunioni dei Governatori del MES.

L'introduzione del Fondo monetario europeo nel sistema di finanziamento, quale garante di prestito e decisore delle riforme che ogni Stato beneficiario dei prestiti dovrebbe adottare, ha indebolito il sistema di *governance* europeo. L'introduzione, quantomeno, di un'istituzione terza ha spostato ancora di più il centro decisionale europeo. Esemplicative sono state le dichiarazioni della Presidente Christine Lagarde in vista della terza tranche di aiuti per la Grecia<sup>107</sup>.

## 2.6 La Corte di giustizia dell'Unione europea

Inizialmente, la Corte di giustizia non aveva un ruolo nell'assetto dell'Unione economica e monetaria. I suoi rari interventi si erano limitati a sentenze pronunciate in via incidentale su singoli atti delle Istituzioni, principalmente per valutarne la legittimità in conformità a quanto previsto dagli artt. 263 e 267 del TFUE<sup>108</sup>. Infatti, non vi sono attribuzioni specifiche contenute nel titolo VIII del Trattato stesso. Non si può dire che l'assenza della Corte dai meccanismi di controllo delle politiche economiche e fiscali, sia del tutto casuale: è coerente con il principio di fondo su cui era basato l'assetto originario del pilastro economico dell'UEM, ossia, che gli Stati membri sono gli unici responsabili della propria politica fiscale e che, in

---

<sup>107</sup> Balestrieri G., Ricciardi R., *Grecia, l'FMI: "Taglio debito o non approviamo il piano"* in *Repubblica*, 15 luglio 2015. "Il fondo monetario internazionale dubitava del proprio coinvolgimento nella terza tranche di aiuti: bisognava ristrutturare il debito della Grecia allora il fondo sarebbe intervenuto. Inoltre diede moniti alla stessa Germania dichiarando che "la Crescita di Berlino è messa in discussione dalla stabilità della Grecia".

<sup>108</sup> Porchia O., *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*, in "Il Diritto dell'Unione europea" 3/2013, 593.

questo ambito, l'intervento delle Istituzioni europee dovesse essere limitato il più possibile.

Tra le sentenze del giudice lussemburghese su problematiche relative al governo dell'economia, ne spiccano due: una risalente al periodo prima della crisi, la sentenza C-27/04<sup>109</sup> Commissione contro Consiglio riguardante la decisione del Consiglio di sospendere la procedura per deficit eccessivi a carico di Francia e Germania; la seconda è la citata sentenza "Pringle", riguardante la compatibilità con i Trattati del meccanismo europeo di stabilità<sup>110</sup>.

In realtà, il coinvolgimento della Corte nella *governance* economica non è previsto da norme di diritto dell'Unione, bensì dai due trattati internazionali: il TESM (Trattato fondante il Meccanismo europeo di stabilità) e il TSCG (il fiscal compact). Va considerato che, per ampliare il campo d'azione della Corte, nell'ordinamento comunitario bisognerebbe ricorrere ad una modifica dei Trattati (il ricorso alla procedura semplice, prevista dall'articolo 48, non sarebbe stato legittimo e comunque difficilmente sostenibile all'unanimità). In un momento di incertezza generale, il solo fatto di prevedere l'intervento di un organo giurisdizionale, che togliesse agli Stati e alle Istituzioni politiche il potere di dirimere le controversie e di imporre sanzioni, politicamente non sarebbe stato sostenibile per nessuno Stato membro.

---

<sup>109</sup> Sentenza Corte Giustizia., 13 Luglio 2004, causa C27704, Commissione c. Consiglio, per un approfondimento Porchia O., op. cit. p 593; Rivosecchi.G., *Il Patto di Stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e la mancata giustizionalità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti 4/2004, 3.

<sup>110</sup> Sentenza Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, causa C-370/12, Thomas Pringle c. Government of Ireland. Sull'argomento si veda tra gli altri De Witte B., Beuker T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in Common Market Law, vol. 50/2013, 821-22.

Le competenze assegnate alla Corte dai due Trattati sono diverse tra loro. Nel sistema TESM<sup>111</sup>, infatti, essa svolge un compito simile a quello che nel diritto UE le è attribuito dall'art 267, par. 1 lettera a del TFUE, ossia pronunciarsi sull'interpretazione delle norme dei Trattati. Il TSCG<sup>112</sup>, inve-

---

<sup>111</sup> Il primo riferimento alla Corte di giustizia è contenuto nel considerando 16 del preambolo. In essa è contenuta la clausola compensatoria che devolve le controversie “che possono sorgere” tra le parti contraenti o tra queste e il MES in connessione con l'interpretazione e l'applicazione del presente Trattato”. La stessa clausola compensatoria è necessaria, ai sensi dell'art. 273 TFUE, per consentire alla Corte di conoscere le controversie tra gli Stati che abbiano una connessione con l'oggetto dei Trattati. L'articolo 37 del TESM è interamente dedicato all'interpretazione e alla composizione delle controversie, in questo articolo vengono disciplinati i poteri rispettivamente del consiglio di amministrazione e del Consiglio dei governatori e l'intervento della Commissione. L'art. 37 inoltre prevede che le sentenze pronunciate dalla Corte siano vincolanti per le parti in causa, le quali sono obbligate ad adottare le misure necessarie per conformarsi a quanto stabilito dal giudice europeo. In un ambito così delicato quale quello dell'assistenza finanziaria, la decisione di conferire alla Corte il potere di dirimere le controversie riguardo all'applicazione e all'interpretazione del Trattato ESM, solleva gli Stati dalla responsabilità di prendere decisioni difficili su cui un consenso unanime è difficile da trovare; in più essendo la Corte un organo giurisdizionale, terzo ed imparziale, è più facile che le parti soccombenti ne riconoscano il verdetto anche se sfavorevole.

<sup>112</sup> Nel preambolo del *Fiscal Compact* le parti contraenti affermano che “l'obbligo delle parti contraenti di recepire la regola del pareggio di bilancio nei loro ordinamenti nazionali, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 273” e che “l'articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea conferisce alla Corte di Giustizia dell'Unione europea il potere di comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità allo Stato membro dell'Unione Europea che non sia conformato a una sentenza da essa pronunciata”. L'Art. 8 definisce che

“1. La Commissione europea è invitata a presentare tempestivamente alle parti contraenti una relazione sulle disposizioni adottate da ciascuna di loro in ottemperanza all'articolo 3, paragrafo 2. Se la Commissione europea, dopo aver posto la parte contraente interessata in condizione di presentare osservazioni, conclude nella sua relazione che tale parte contraente non ha rispettato l'articolo 3, paragrafo 2, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2. In entrambi i casi, la sentenza della Corte di giustizia è vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia.

2. La parte contraente che, sulla base della propria valutazione o della valutazione della Commissione europea, ritenga che un'altra parte contraente non abbia preso i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia di cui al paragrafo 1 comporta può adire la Corte di giustizia e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia, qualora constati che la parte contraente interessata non si è conformata alla sua sentenza, può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo. Le somme imposte a una parte contraente la cui moneta è l'euro sono versate al meccanismo europeo di stabilità. In altri casi, i pagamenti sono versati al bilancio generale dell'Unione europea”.

L'Art 3 a cui fa riferimento l'art 8 riguarda l'inserimento nell'ordinamento nazionale, preferibilmente in costituzione della “regola d'oro” del pareggio di bilancio e l'istituzione di un meccani-

ce si ispira alle disposizioni contenute negli art. 258-260 TFUE, che regolano la procedura di infrazione.

Indipendentemente dalla legittimità di coinvolgere la Corte e di estendere i suoi poteri nell'ambito dell'unione economica e monetaria, la scelta degli stati membri di coinvolgerla è dettata dalla necessità di convincere i mercati della serietà e della bontà delle politiche di austerità messe in campo per ridare stabilità alle finanze pubbliche. In ogni caso, l'intervento della Corte rimane marginale e possiamo sostenere, che tra le Istituzioni europee sia quella che ha subito un impatto minore.

## 2.7 Evoluzioni delle Istituzioni

Lo sviluppo delle risposte politico economiche alla crisi ha influito notevolmente nella trasformazione sostanziale delle Istituzioni e degli organi dell'Unione europea coinvolti nel processo decisionale e attuativo delle misure in ambito economico<sup>113</sup>. Negli ultimi anni l'assetto istituzionale dell'Unione europea ha subito profonde trasformazioni ed è stato sottoposto a spinte e tensioni fortissime e molteplici<sup>114</sup>. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel dicembre 2009, ha introdotto rilevanti cambiamenti nell'ordinamento dell'UE<sup>115</sup>, innescando dinamiche politico-istituzionali nuove ed in alcuni casi imprevedute. La crisi ha, infatti, riaperto il cantiere

---

smo automatico di correzione che deve entrare in funzione nel caso in cui il deficit pubblico superi l'0,5% del Prodotto interno Lordo a prezzi di mercato.

<sup>113</sup> Per un approfondimento ulteriore sulle riforme e l'assetto costituzionale Chiti E., Texeira P.G., *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market law review* 2013,50, 683-708. Dal punto di vista del quadro istituzionale, il ricorso ad enti terzi, non facenti parte del diritto e delle istituzioni comunitarie ha reso evidente la «scelta di affidarsi circuiti di integrazione “esterni” al sistema dei Trattati, a “sotto-sistemi” ibridi che in parte mutuano, e in parte escludono, le istituzioni dell'Unione europea» e degli Stati membri. Sul punto (Bilancia P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, rivista associazione dei costituzionalisti italiani, 2014, 3, 326).

<sup>114</sup> Per un approfondimento sulla rilevanza in termini istituzionali del metodo comunitario a confronto con quello intergovernativo vedi Dehousse, R. *“The Community Method”: Obstinate or Obsolete?*, Palgrave Macmillan, 2011, 199-204.

<sup>115</sup> De Schoutheete P, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Reports, 2007, 3-57.

dell'unione economica e monetaria – il cui assetto era stato intaccato solo in misura marginale dal Trattato di Lisbona – con una successione di provvedimenti generalmente dettati dall'emergenza e fortemente condizionati da vicende di politica interna, che hanno progressivamente modificato la fisionomia dell'UEM, senza tuttavia alterarne l'impianto fondamentale<sup>116</sup>. Si è arrivato a definire che la crisi europea ha posto le basi per un “diritto europeo dell'emergenza”.<sup>117</sup>

La crisi dell'euro ha aumentato la centralità di quelle Istituzioni tecnocratiche non elette direttamente dai cittadini: la BCE, la Commissione, e un numero sempre maggiore di agenzie regolatorie, portando ad una delegittimazione politica dell'Unione monetaria agli occhi dei cittadini. I Capi di Stato e di Governo e le Istituzioni comunitarie sono stati spinti ad una presa di coscienza collettiva degli errori commessi nel corso dei primi dieci anni dell'unione economica e monetaria, evidenziando la necessità di una *governance* economica rafforzata, da fondarsi su un quadro più solido della sorveglianza delle politiche economiche nazionali e di rilancio dell'economia. Nonostante gli indiscussi sviluppi positivi previsti dal Trattato di Lisbona, in merito al potenziamento dei poteri del Parlamento europeo nel processo decisionale, rispetto alla politica economica e monetaria non si è assistito a un simile chiaro rafforzamento<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Amato G. e Gualtieri R., *Prove di un Europa Unita, le Istituzioni europee di fronte alla crisi*, Astrid, Passigli editore Firenze, 2013, 60.

<sup>117</sup> Allegri G., Bronzini G. “*Sogno europeo o incubo?*” Fazi, 2014, 58-60.

<sup>118</sup> La crisi se da un lato ha rinforzato come abbiamo visto gli organismi istituzionali intergovernativi quali il Consiglio europeo – nel biennio dal 2010-2012, nonostante i Trattati prevedano l'obbligatorietà di riunirsi due volte l'anno, si è riunito diciannove volte - ha rafforzato anche la Commissione europea che ha la responsabilità di interferire direttamente, attraverso il meccanismo del semestre europeo, con le politiche di bilancio ed economiche nazionali – esempio il richiamo dell'Italia sui conti da parte della Commissione il 5 marzo 2016, e ha aumentato gli ambiti di competenza della Corte di Giustizia. Gli uniche Istituzioni che non hanno visto aumentare i propri ambiti di influenza sono il Parlamento europeo, a cui è lasciato esclusivamente un compito di confronto con il Presidente del Consiglio europeo, con il Presidente del Consiglio, dell'Eurogruppo o con la Commissione nell'ambito del dialogo economico sul ciclo annuale di coordinamento e di sorveglianza delle politiche di bilancio. I Parlamenti nazionali, Istituzioni che come il Parlamento europeo sono responsabili della legittimità democratica, possono attivare, colme vedremo nel capi-



Sulla base delle decisioni indotte dal Consiglio Europeo, sono stati creati nuovi strumenti giuridici che hanno modificato il ruolo delle Istituzioni rendendo.

Così come evidenziato nel rapporto di Pervanche Beres, approvato in Parlamento europeo a larga maggioranza il 24 giugno 2015, *“la maggior parte degli osservatori, così come la Commissione, riconosce oggi che la governance economica ha raggiunto un livello di complessità tale da andare a discapito della democrazia, della trasparenza e della titolarità. Il che va a scapito dell’approvazione e dell’accettazione da parte dei Parlamenti, delle parti sociali e dei cittadini. Bisogna riconoscere che questo è il risultato di una mancanza di fiducia che ha portato ad aggiungere nuove norme rispetto a quelle già esistenti. Ciò si è tradotto in controllo alquanto invadente della Commissione nei confronti delle riforme strutturali degli Stati Membri, che a un certo punto può rivelarsi controproducente”<sup>119</sup>*.

Il Consiglio europeo è diventato l’istituzione in cui vengono decisi tutti i provvedimenti legislative e tutte le risposte immediate, spesso il Consiglio ha abdicato al suo ruolo istituzionale lasciando i Capi di Stato e di Governo prendere decisioni spesso scomode<sup>120</sup>.

Il carattere provvisorio e temporaneo di alcune “istituzioni e meccanismi”<sup>121</sup> costituiti come risposte emergenziali in un periodo di crisi, è evidente dalla continua rimessa in discussione degli stessi e delle scelte fatte. Lo stesso Presidente della Commissione europea, Jean Claude Juncker, ha contribuito a rivedere e mettere in discussione l’essenza stessa e l’efficienza

---

tolo IV del progetto di ricerca, forme di cooperazione interparlamentari sulle politiche europee di bilancio.

<sup>119</sup>PE 545.753v00 Beres P. *Progetto di relazione sulla revisione del quadro di governance economica: bilancio e prospettive*, 13 versione italiana.

<sup>120</sup> Se il susseguirsi d’incontri del Consiglio europeo durante la crisi greca e dei debiti sovrani ne è stata una prova, una certezza è dimostrata dagli incontri ancora più frequenti a causa della crisi umanitaria dei rifugiati che sta investendo l’Europa.

<sup>121</sup> Si veda numerose ricerche in dottrina, per quanto riguarda l’invasiva riviviscenza del metodo intergovernativo si veda Ruotolo G.M., *La costituzione economica dell’Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, VII.

dei programmi guidati dalla Troika. Nel suo programma presentato al Parlamento europeo il 15 luglio 2014 si evince la volontà di non continuare con questo strumento, che per natura stessa è esente da un reale scrutinio democratico<sup>122</sup>. La stessa avvocatura della Corte di Giustizia ha messo in discussione, in una seconda fase, la legittimità del programma delle operazioni definite monetarie (ODM) della BCE<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Juncker C., *Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, Commissione europea, 14 luglio 2015, 19 versione italiana

<sup>123</sup> Conclusioni dell'avvocatura generale nella causa C 62/14 Peter Gauweiler e a. / Deutscher Bundestag, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa n 2/15, Lussemburgo, 14 gennaio 2015.

## CAPITOLO III

### Evoluzione dell'Unione economica e monetaria

#### 3.1 *Verso un'autentica Unione economica e monetaria (documento dei quattro presidenti)*<sup>124</sup>

Il perdurare di una situazione economico finanziaria critica ha spinto i leader europei a elaborare «in divenire» strumenti e politiche in risposta ad eventi esterni quali l'instabilità dei mercati, il fluttuare imprevedibile dello spread, decisioni europee non condivise dai mercati finanziari e situazioni politiche interne degli Stati membri<sup>125</sup>. È in questo quadro che in occasione del Consiglio Europeo del giugno 2012, quando le diverse misure di contrasto alla crisi e di sostegno agli Stati membri dimostravano ancora i propri limiti, vengono prese due decisioni importanti: il patto per la crescita e occupazione e l'invito al Presidente del Consiglio europeo assieme al presidente della Commissione, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo, denominato il documento dei quattro presidenti, ad elaborare una tabella di marcia per una nuova *governance* economica e monetaria, che verrà adottato nel successivo Consiglio Europeo del dicembre 2012.

Il patto per la crescita e l'occupazione ha il pregio di spostare l'attenzione dei decisori europei da politiche concentrate sulla stabilità a quelle rivolte alla crescita economica. Esso però prevede una serie di misure riconducibili più a buoni propositi e a intenzioni, che alla realizzazione di una *roadmap* di misure anticicliche vincolanti e in grado di contrastare la crisi. Anche il

---

<sup>124</sup> Van Rompuy H., Barroso, J.M, Juncker C., Draghi, M, *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, Bruxelles, Consiglio, 5 dicembre 2012.

<sup>125</sup> Per un'analisi dettagliata di tutte misure intraprese in seguito alla crisi economica e la stretta vicinanza tra misure di politica monetaria e assistenza finanziaria vedi Donati F, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *il Diritto dell' europea II*, 2013, 2.

Parlamento europeo, nella sua risoluzione del novembre 2012<sup>126</sup>, ricorda che per alcune questioni fondamentali di politica economica, particolarmente importanti per la crescita e l'occupazione, occorre far ricorso a un coordinamento vincolante a livello dell'Unione. Qui invece si ritrovano ancora dichiarazioni, quali la riforma della pubblica amministrazione, la lotta alla disoccupazione attraverso l'utilizzo del Fondo Sociale europeo, una retorica ripetitiva riguardante gli obiettivi della politica di coesione, l'incoerenza tra la definizione del ruolo di catalizzatore del bilancio europeo e la volontà da parte degli Stati membri di dotarlo di risorse aggiuntive.

Vanno, tuttavia, sottolineate, tra le altre iniziative annunciate, i 120 miliardi di euro da inserire nell'economia reale e le proposte di soluzioni concrete per potenziare la lotta contro la frode e l'evasione fiscale, la possibile introduzione di una tassa sull'energia, la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società e la revisione della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. Simbolicamente, importante è l'annuncio della non adozione da parte del Consiglio, in tempi ragionevoli, di una tassa sulle transazioni finanziarie. Sarà quindi sulla base di questa non volontà che alcuni Stati membri interessati daranno avvio della procedura di una cooperazione rafforzata in quest'ambito<sup>127</sup>.

Il documento elaborato dai quattro presidenti e denominato «Verso un'autentica unione economica e monetaria», prevede tre fasi per garantire la stabilità e l'integrità dell'Unione economica e monetaria.

La prima fase che dovrà essere realizzata tra fine 2012 inizio 2013, ha l'obiettivo di *Assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e spezzare il nesso tra banche e Stati*<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> P7\_TA(2012)0430, Risoluzione Parlamento europeo "verso un'autentica Unione economica e monetaria", Strasburgo 20 novembre 2012.

<sup>127</sup> Comunicato stampa della Commissione europea "Imposta sulle transazioni finanziarie, avviata una cooperazione rafforzata: la Commissione espone i dettagli" 14 febbraio 2013, Bruxelles.

<sup>128</sup> Rif.nota 124 "Verso un'autentica unione economica e monetaria", 4 versione italiana.

Il completamento della prima fase dovrebbe assicurare una sana gestione delle finanze pubbliche e spezzare il nesso tra banche e Stati, che è stato uno delle principali cause della crisi del debito sovrano. Questa fase comprenderebbe cinque elementi essenziali: il completamento e l'attuazione integrale di un quadro più forte per la *governance* di bilancio (*six-pack e two pack*); l'istituzione di un quadro per il sistematico coordinamento *ex ante* delle grandi riforme di politica economica, come previsto all'articolo 11 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*; l'istituzione di un efficace meccanismo di vigilanza unico per il settore bancario e l'entrata in vigore del regolamento e della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRR/CRDIV); un accordo sull'armonizzazione dei quadri nazionali per la risoluzione delle crisi bancarie e la garanzia dei depositi, con adeguato finanziamento da parte del settore finanziario; l'istituzione del quadro operativo per la ricapitalizzazione diretta delle banche attraverso il meccanismo europeo di stabilità (MES).

La seconda fase, da attuare entro fine 2013 inizio 2014 dovrebbe *completare il quadro finanziario integrato e promuovere solide politiche strutturali*<sup>129</sup>.

Questa fase comprenderebbe due elementi essenziali: il completamento di un quadro finanziario integrato attraverso l'istituzione di un'autorità comune di risoluzione e di un adeguato sostegno per assicurare che le decisioni in materia di risoluzione per il settore bancario siano adottate in modo rapido, imparziale e nell'interesse di tutti e l'istituzione di un meccanismo volto a rafforzare il coordinamento, la convergenza e l'applicazione di politiche strutturali basate su intese di carattere contrattuale tra gli Stati membri e le Istituzioni dell'UE sulle politiche che i Paesi si impegnano ad intraprendere e sulla relativa attuazione.

---

<sup>129</sup> Rif. nota 124.

Tali politiche potrebbero beneficiare, caso per caso, di un sostegno finanziario temporaneo, mirato e flessibile. Poiché tale sostegno finanziario avrebbe carattere temporaneo, dovrebbe essere trattato separatamente dal quadro finanziario pluriennale.

L'ultima fase, le cui misure verranno attuate dopo il 2014, ha l'obiettivo *di migliorare la resilienza dell'UEM attraverso la creazione di una funzione di assorbimento degli shock a livello centrale*<sup>130</sup>.

Questa fase rappresenterebbe il punto culminante del processo: comprenderebbe la creazione di una capacità di bilancio ben definita e limitata per migliorare l'assorbimento di shock economici rilevanti che colpiscono specificamente un paese attraverso un sistema di garanzia a livello centrale. In tal modo si migliorerebbe la resilienza della zona euro nel suo complesso e si completerebbero le intese contrattuali sviluppate nella fase 2. Un sistema basato su incentivi automatici incoraggerebbe gli Stati membri della zona euro ammessi a partecipare alla funzione di assorbimento degli shock a continuare a perseguire solide politiche strutturali e di bilancio conformemente ai loro obblighi contrattuali. I due obiettivi – assorbimento degli shock asimmetrici e promozione di politiche economiche solide – continuerebbero ad essere intrinsecamente connessi e complementari e a rafforzarsi reciprocamente.

Questa fase potrebbe basarsi anche su una maggiore incidenza del processo decisionale comune in materia di bilanci nazionali e su un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, soprattutto nel settore fiscale e occupazionale, muovendo dai piani nazionali per l'occupazione degli Stati membri. Più in generale, man mano che l'UEM evolve verso una maggiore integrazione, dovranno essere ulteriormente esaminati altri importanti a-

---

<sup>130</sup> Rif 124 "Verso un'autentica unione economica e monetaria", 5, versione italiana.

spetti. A tale riguardo, la presente relazione e il Piano (Blueprint) della Commissione offrono una base di discussione<sup>131</sup>.

L'idea alla base della visione politico-economico- istituzionale si basa su quattro elementi costitutivi essenziali: *Il meccanismo di risoluzione unico* (entrato in vigore nel 2014), il bilancio integrato dell'Unione europea, il quadro integrato della politica economica e la legittimità e responsabilità democratica del sistema stesso.

Il meccanismo di risoluzione unico garantisce la vigilanza prudenziale rigorosa e imparziale, contribuendo a spezzare il nesso tra Stati e banche e riducendo la probabilità di future crisi bancarie d'importanza sistemica. Esso dovrebbe presentare un primo passo verso un'unione dei mercati finanziari. La BCE è chiamata a stabilire un solido strumentario di vigilanza. A seguito di questo nuovo compito essa deve comunque poter garantire una chiara separazione delle sue funzioni di vigilanza da quelle legate alla politica monetaria.

Attraverso gli strumenti introdotti dal semestre europeo, inoltre, è stato creato un ampio coordinamento ex ante dei bilanci annuali degli Stati membri, che permetterà di rafforzare la sorveglianza degli Stati in difficoltà finanziaria. Se sino a questo momento ci si è concentrati a valutare ed esaminare i bilanci degli Stati membri, si introduce l'opzione di prefigurare un bilancio specifico dell'unione economica e monetaria. Tale bilancio integrato dell'Unione europea potrebbe assumere la forma di un sistema di tipo assicurativo tra i Paesi della zona euro volto ad attenuare gli shock economici rilevanti che colpiscono specificamente un Paese. Esso costituirebbe una forma di solidarietà di bilancio da esercitare durante i cicli economici.

La logica economica della nuova capacità di bilancio comporterebbe «la creazione di strumenti di condivisione del rischio, quali una funzione co-

---

<sup>131</sup> COM(2012) 777 finale, Comunicazione della Commissione: *Un piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, Bruxelles, 28.11.2012.

mune ma limitata di assorbimento degli shock, per contribuire ad ammortizzare l'impatto degli shock specifici di singoli paesi e contribuire a evitare il contagio nella zona euro e al di fuori della stessa»<sup>132</sup>. Vedremo come questa capacità di bilancio della zona euro, proposta formalmente la prima volta in questo documento, sarà oggetto di dibattito negli anni a venire e diventerà uno strumento probabile dopo gli accordi per consentire alla Gran Bretagna di rimanere nell'Unione europea<sup>133</sup>.

Il semestre europeo, oltre alla relazione sulla prevenzione dei disavanzi macroeconomici, prevede delle raccomandazioni Paese che dovrebbero costituire delle intese contrattuali obbligatorie tra gli Stati membri della zona euro e le Istituzioni europee, mentre rimarrebbero facoltative per i Paesi non euro. La Commissione sarà garante del controllo. L'obiettivo di queste intese contrattuali risiede nel rispetto di parametri paese in grado di rilanciare l'economia dell'Unione europea. Per garantire un processo decisionale democratico, gli Stati membri e la Commissione devono rendersi responsabili nei confronti dei rispettivi Parlamenti nazionali, i primi, e del Parlamento europeo, la seconda, tanto per quanto riguarda i contenuti, quanto per quanto concerne la loro realizzazione.

Gli Stati membri che saranno in grado di rispettare le intese contrattuali potranno ricevere incentivi finanziari vincolati dall'obbligatorietà di portare a termine le riforme dichiarate. Una delle ipotesi per identificare le risorse potrebbe derivare dal bilancio integrato dell'UEM. Inoltre come disincentivo, in caso di inosservanza degli accordi, i contributi nazionali alla capacità di bilancio potrebbero essere aumentati. Queste misure possono favorire un

---

<sup>132</sup> Rif. nota 124 "Verso un'autentica unione economica e monetaria", versione italiana, 10.

<sup>133</sup> Il Parlamento europeo ha presentato un documento di lavoro sull'argomento di un possibile bilancio della zona euro : PE 578.795v02-00 Beres P, Boge R, *WORKING DOCUMENT on a Budgetary capacity for the Eurozone.*, Commissione affari economici e monetari al Parlamento europeo , 19 febbraio 2016.



quadro integrato di politica economica che risponde ad una realtà messa in evidenza da una forte interdipendenza delle economie europee.

Infine ogni processo sopra descritto necessita dell'appropriato controllo democratico da esplicitare sia nella fase di definizione che di attuazione. Il Consiglio Europeo dell'ottobre 2012, consapevole della necessità di questa partecipazione democratica a più riprese reclamata in occasione dell'istituzione di meccanismi volti a dare soluzione alla crisi, ha sottolineato la necessità di forti meccanismi di legittimità e responsabilità democratiche. Uno dei principi cardine è quello della partecipazione democratica al livello corrispondente a quello della prese delle decisioni. Ciò implica che il Parlamento europeo sarebbe responsabile delle decisioni prese a livello europeo, mantenendo al contempo il ruolo centrale dei Parlamenti nazionali a seconda dei casi<sup>134</sup>.

La Commissione europea, nella sua comunicazione «Un piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo»<sup>135</sup>, aggiunge, prima dell'adozione finale del documento dei quattro presidenti sopra esposto, alcune misure specifiche per l'integrazione e la creazione di un'unione economica e monetaria più stabile. La Commissione parla della necessità di creare una politica fiscale autonoma dell'UEM e della creazione di un fondo di rimborso per risolvere il problema della riduzione dei debiti pubblici che superano ampiamente i criteri del patto di stabilità e crescita. Introduce, inoltre, la possibilità, attraverso una modifica dei trattati, di emissioni sul mercato di titoli di debito pubblico a breve termine della zona euro, a durata di uno o due anni.

---

<sup>134</sup> Per quanto riguarda la necessità di un controllo democratico delle scelte e delle decisioni prese dal Consiglio europeo: Maduro M.P, De Witte B, Kumm, *The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro*, Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis Policy Report, Robert Schuman Centre for Advanced studies, 2012, 12.

<sup>135</sup> rif nota 131.

La funzione di monitoraggio della capacità fiscale e di altri strumenti dovrebbe essere svolta da un «tesoro dell'UEM» assieme alla Commissione. Sottolinea l'importanza dell'introduzione di obbligazioni di stabilità (stability bonds) che prevedono l'emissione congiunta di obbligazioni, che potrebbero dotare i governi di risorse per finanziare il loro debito, nonché offrire ai risparmiatori e agli istituti finanziari, possibilità di investimenti sicuri e liquidità, come avviene nel mercato delle obbligazioni in dollari statunitensi.

La Commissione introduce un nuovo strumento «di convergenza e competitività» che include gli accordi contrattuali corredati dal sostegno finanziario e che deve essere separato dal quadro finanziario pluriennale. Esso avrebbe chiaramente la valenza di un segnale a riconoscimento, sia del costo della riforma per lo Stato membro in questione, che dei benefici derivanti dalle riforme nazionali a favore della zona euro. A lungo termine, cioè oltre i cinque anni, la Commissione prevede – attraverso la creazione di un bilancio autonomo e in un quadro rinforzato di *governance* economica e fiscale – l'emissione comune di debito pubblico, che migliorerebbe il funzionamento dei mercati e l'attuazione della politica monetaria. La Commissione sostiene che, solo attraverso questi passaggi, si arriverebbe ad un completamento della politica economica e monetaria.

Il *blueprint* della commissione e il documento dei quattro presidenti rappresentano il quadro in cui verranno avviate le riforme della *governance* economica negli anni a venire. Vedremo come alcune delle misure previste nel 2012, in particolar modo quelle non legate al principio di controllo e di austerità, non saranno ancora implementate nel 2016 o saranno materia di dibattito - vedi bilancio zona euro e Ministro del tesoro.

### 3.2 *Necessità del rilancio della crescita*

Gli strumenti messi in campo negli ultimi anni si sono focalizzati principalmente sul risanamento dei conti pubblici, manifestando un limite strutturale. In fase di crisi economica, non prevedere adeguate misure per la crescita, da un lato, accentua la crisi sociale e, dall'altro, rallenta lo stesso aggiustamento di bilancio.

In questo quadro il dibattito in seno all'Unione europea si è spostato verso la necessità impellente di trovare soluzioni concrete per il rilancio dell'economia. Sebbene negli strumenti sopra esaminati tale tema non fosse assente, esso tuttavia è rimasto marginale. In questo contesto il Parlamento europeo decise di istituire una commissione temporanea sulla crisi economica, che ha formulato raccomandazioni volte non solo ai consolidamenti di bilancio, ma anche alla necessità di sviluppare una politica di rilancio dell'economia<sup>136</sup>.

Affinché il rilancio economico possa realizzarsi compiutamente, così come ogni politica, si rendono necessarie nuove risorse finanziarie. Nel quadro temporale in cui veniva definito dai Capi di Stato e di Governo la *roadmap* per rilanciare l'UEM (documento dei 4 presidenti) in seno alle Istituzioni è iniziato il dibattito sul nuovo quadro finanziario pluriennale (2014-2020): le risorse che andranno a finanziare nei prossimi sette anni le politiche dell'unione.

Per l'ennesima volta, di fronte alle dichiarazioni di intenti dei Capi di Stato e di Governo, di voler rilanciare l'unione economica e monetaria, le decisioni assunte sono andate in direzione opposta. Mentre era evidente la necessità di reperire nuove risorse per dare avvio a programmi europei di rilancio dell'economia, il dibattito sulle risorse a disposizione dell'Unione

---

<sup>136</sup> La Commissione temporanea produsse una relazione finale P7\_TA(2011)0331 *sulla crisi finanziaria, economica e sociale: raccomandazioni sulle misure e le iniziative da adottare (relazione finale)*, 15 giugno 2011.

europea ha visto un congelamento, se non una riduzione, delle risorse finanziarie apportate dagli Stati al bilancio dell'Unione<sup>137</sup>.

Il Consiglio formalmente, nelle sue conclusioni, stabiliva di investire sulla crescita, ma le risorse per i programmi dedicati al sostegno delle piccole e medie imprese, così come quelli dedicati alla ricerca e sviluppo tecnologico e alla cultura/erasmus, venivano ridotte proprio dal Consiglio stesso, evidenziando ancora una volta, grande contraddizione tra propositi e realtà.

Perché il bilancio dell'Unione diventi realmente uno strumento di supporto agli Stati anche nei momenti di crisi, il legislatore deve prevedere delle fonti di entrata indipendenti dai contributi degli Stati stessi. Questo è il dibattito sulle risorse proprie che diventa sempre più centrale, soprattutto nell'ottica della creazione di nuovi strumenti finanziari. Nella ricerca di risorse aggiuntive e di un maggiore equilibrio fiscale, che eviti il dumping sociale, si iscrivono le proposte di una tassa sulle transazioni finanziarie e la cosiddetta carbon tax. Il Parlamento europeo<sup>138</sup> e la Commissione europea, in sede di negoziato sul quadro finanziario pluriennale, sono riusciti ad ottenere la creazione di un gruppo ad altro livello che potesse iniziare a riflettere sulla creazione di un sistema di risorse proprie. Il Gruppo Monti<sup>139</sup>, isti-

---

<sup>137</sup> Va considerato che nel quadro finanziario 2014-2020 i Paesi coinvolti sono 28, l'ammontare di impegni nel bilancio dell'Unione europea è di 1.082.555 milioni, va ricordato che gli impegni stanziati a bilancio europeo non si iscrivono direttamente nei bilanci nazionali, di conseguenza non sono "soldi sicuri, quelli che lo sono i pagamenti che sono il totale dei soldi realmente spesi. Gli impegni sono, possiamo dire, l'arma politica del bilancio ogni anno si possono vedere il totale dei soldi realmente utilizzati attraverso l'iscrizione a bilancio dei pagamenti. L'ammontare definitivo, di conseguenza quello realmente speso, per il 2007-2013 è di 978,77 miliardi suddivisi per 27 Stati Membri. Vedi "*La lunga battaglia del bilancio UE (2014-2020)*", 8 luglio 2013, articolo sul sito del Parlamento europeo che spiega in dettaglio il processo che ha portato all'approvazione del quadro finanziario pluriennale.

<sup>138</sup> Il Parlamento europeo ha approvato diverse risoluzioni, vedi quella dell' 11 marzo 1999, sulla necessità di modificare e riformare il sistema di risorse proprie (OJ C 175, 21.6.1999, p.238) e la risoluzione del 29 Marzo 2007 su futuro delle risorse proprie (P6 TA(2007) 0098).

<sup>139</sup> Il gruppo ad altro livello sulle risorse proprie, da qui definito il gruppo Monti, che ha subito alcune modifiche a causa dell'insediamento della nuova Commissione, è composto da: Kalfin I, (ex Membro del Parlamento europeo, Sottosegretario e Ministro del Lavoro in Bulgaria), Lamassoure A, (deputato europeo partito Popolare), Verhofstadt G, (Presidente del gruppo liberali e democratici), nominati dal Parlamento europeo; Daianu D, (Ministro delle finanze rumeno e ex membro del Parlamento europeo), Fuest C, (Presidente del centro ricerche economiche ZEW in Germania),

tuito nel Febbraio 2014, ha presentato nel dicembre 2014 una prima relazione di valutazione sulle possibilità tecnica di lavorare in questa direzione, di dotare il bilancio di entrate proprie indipendenti dal calcolo rispetto al Prodotto Interno Lordo degli Stati Membri<sup>140</sup>.

Un esempio di politiche, concettualmente corretto, ma finanziariamente rimasto nell'idea dell'uso delle risorse esistenti, è il piano «garanzia giovani»<sup>141</sup>. Per invertire la tendenza all'esclusivismo del risanamento dei conti pubblici e avviare politiche per il sostegno occupazionale e il rilancio economico è stato introdotto questo strumento che contribuirebbe al conseguimento di tre degli obiettivi della strategia Europa 2020, in particolare che: 75% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni sia occupata; tassi di abbandono scolastico siano inferiori al 10%; e che almeno 20 milioni di persone possano uscire da situazioni di povertà ed esclusione sociale.

Il limite di questo strumento si trova nel reperimento delle risorse a disposizione dello strumento stesso. Infatti una parte dei fondi proviene dal Fondo Sociale Europeo, e una parte è recuperata dai fondi strutturali non spesi dagli Stati membri nel triennio precedente. Il Parlamento europeo ha ottenuto che questi fondi non spesi non venissero disimpegnati. In questo modo è stato possibile utilizzare i sei miliardi a disposizione di “garanzia giovani” nel corso del 2014, senza spalmarli sui sette anni del Quadro finanziario

---

Simonyte I, (Ex Ministro finanze in Lituania) nominati dal Consiglio; Georgieva K, (Vice-Presidente Commissione europea incaricata di bilancio e risorse umane<sup>o</sup>, Moscovici P, (Commissario per affari economici e tasse) e Timmermans F, (Primo Vice Presidente della Commissione europea con delega alla *better regulation*, relazioni interistituzionali).

<sup>140</sup> Il Bilancio europeo è costituito dal 70% circa di entrate basate sul contributo degli Stati, è evidente che in un momento di crisi economica, in cui tutti gli Stati si sono trovati a dover fronteggiare un taglio dei propri bilanci nazionali, il contributo alla stessa Unione europea veniva ridotto drasticamente non solo per motivi di contabilità di cassa, ma anche per questioni politiche: sarebbe stato difficile spiegare che si tagliavano i bilanci nazionali e non quello europeo, in un momento in cui, tra l'altro, l'Europa veniva vista come paladina di austerità (vedi dichiarazione del Presidente del Parlamento europeo chiusura di procedura di bilancio 2010, 2011 e 2013).

<sup>141</sup> Raccomandazioni del Consiglio europeo sull'istituzione di una garanzia per i giovani, GU C 120 del 26.4.2013.

pluriennale. Anche in questo caso però, non vengono aggiunte risorse nuove per dare una risposta alle politiche di risanamento.

L'avvio della nuova Commissione europea a guida Juncker, registra la centralità della necessità del reperimento di nuovi fondi per gli investimenti. In tal senso si iscrive la promessa dei 300 miliardi di euro annunciati e la richiesta da parte di alcuni Stati, tra cui in particolare l'Italia, di scorporare una parte degli investimenti dal calcolo del rapporto deficit/pil del patto di stabilità e crescita. Bisognerà capire se il limite della condizionalità macroeconomica (che condiziona l'erogazione dei fondi di coesione – il cui obiettivo è proprio quello di un riequilibrio socioeconomico a livello europeo – alla performance della spesa degli Stati secondo i parametri della *governance* economica e che penalizza gli Stati in recessione) introdotta dalla Commissione Barroso e sostenuta dagli Stati membri, verrà riveduta nell'ottica di facilitare gli investimenti per la crescita.

Un ulteriore ambito di riflessione a sostegno dell'importanza dell'unione economica e monetaria è rivolto alla possibilità di introdurre una capacità di bilancio esclusivo della zona euro.

### *3.3 La Commissione Juncker e Il fondo europeo per gli investimenti strategici*

In un quadro politico-economico in cui gli stessi *decision maker* europei si sono resi conto che per rilanciare l'ormai stagnante economia europea non fosse più sufficiente adottare misure di austerità volte esclusivamente al risanamento dei conti, la Commissione europea ha adottato nel novembre 2014 una comunicazione per la creazione di un fondo europeo per il rilancio de-

gli investimenti strategici e una Comunicazione sulla “flessibilità” con i nuovi criteri di interpretazione del patto di stabilità<sup>142</sup>.

La nuova Commissione ha dimostrato fin dalla sua elezione l’intenzione chiara a volere incidere politicamente sulle grandi questioni europee; infatti, oltre al perdurare della crisi, la nuova sfida è rappresentata dalla emergenza rifugiati<sup>143</sup>. In questo caso la Commissione ha dimostrato di non reagire esclusivamente a input derivanti dai Governi, ma di farsi portavoce di quel concetto di solidarietà, che dovrebbe essere un principio fondante del progetto europeo.

Dieci anni di un basso profilo politico della Commissione Barroso, emanazione di una volontà e di un progetto degli Stati, definita come una sorta di “segretariato del Consiglio europeo”, a causa della sua crescente dipendenza dalle decisioni intergovernative - in particolare per quanto riguarda tutti i provvedimenti relativi alla *governance* della zona euro - hanno portato ad un indebolimento effettivo del metodo comunitario a favore delle volontà degli Stati più potenti<sup>144</sup>.

Lo stesso iter che ha portato alla nomina della Presidente della Commissione europea ha mostrato, da subito, il carattere maggiormente politico e proattivo di questa nuova formazione<sup>145</sup>. In dottrina c’è chi sostiene che questa

---

<sup>142</sup> COM (2015) 12 finale *sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, Strasburgo 13.01.2015. Questa Comunicazione della Commissione, conosciuta come comunicazione sulla flessibilità, fu uno dei risultati maggiormente rivendicati dalla Presidenza italiana del semestre europeo, a tal proposito vedi le Conclusioni del Semestre di Presidenza italiana (1 luglio -31 dicembre 2014), Palazzo Chigi.

<sup>143</sup> Dopo la tragedia avvenuta il 18 Aprile 2015 a largo delle coste siciliane, E stato indetto un Consiglio straordinario dei Capi di Stato e di Governo, a seguito del quale , la Commissione Juncker ha presentato un piano di ripartizione e di aiuti per supportare i paesi europei maggiormente colpiti dalle migrazioni in entrata. Lo stesso Presidente della Commissione ha presentato una bozza di documento facente riferimenti al sistema di ripartizione delle quote. Inoltre nella seduta plenaria di Strasburgo il 28 novembre 2015 sotto pressione dei Governi maggiormente colpiti dal dramma immigrazione, ma senza passare per l’autorizzazione politica del Consiglio europeo, Juncker ha annunciato lo svincolo dal patto di stabilità per quei Paesi che si sono trovati ad investire denaro pubblico per garantire l’accoglienza dei migranti.

<sup>144</sup> Rossi, L.S., *L’Unione europea e il Paradosso di Zenone, Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *il Diritto dell’Unione europea*, 4-2013, 751.

<sup>145</sup> Proprio dal Parlamento europeo su proposta di Jo Leinen - deputato europeo del SPD tedesca -

politicizzazione della Commissione abbia delegittimato il Parlamento europeo e in più non garantisce quel ruolo neutrale di garante dei Trattati tipico del ordinamento comunitario<sup>146</sup>. Chi invece sostiene che ci sono delle decisioni della Commissione europea che possano essere spiegate solo attraverso scelte politiche.<sup>147</sup>

Tale fondo è stato il primo atto strategico deliberato dalla Commissione insediatasi nel 2014, ed ha visto lo stesso Presidente della Commissione, da qui piano Juncker, farsene promotore e definirlo come priorità assoluta di fronte alle due Istituzioni legislative.

Questo piano di investimenti, richiesto da tutti i capi di Stato e di governo e

---

è stata chiesta l'elezione diretta del Presidente della Commissione, attraverso l'approvazione di una Risoluzione in vista delle elezioni del 2014 in cui si introduceva il metodo del top candidate per rafforzare il profilo politico di questa istituzione. Le elezioni europee del 2014 apportano una novità assoluta, i maggiori partiti europei sulle liste nazionali hanno dato indicazione del proprio candidato alla Presidenza della Commissione.

In un certo senso si può dire che per la prima volta alle elezioni europee si è cercato di parlare di politica europea o per lo meno di una visione pro o anti europea attraverso l'elezione diretta di candidati alla presidenza della Commissione. I cittadini quando hanno votato per il proprio partito nazionale hanno votato nella maggioranza di casi in maniera diretta per il Presidente della Commissione. I partiti europei che avrebbero vinto le elezioni nei 28 stati avrebbero eletto il Presidente della Commissione e quasi implicitamente il secondo arrivato sarebbe stato eletto come Presidente del Parlamento europeo - l'accordo politico portò all'elezione di Juncker Presidente della Commissione ed espressione diretta della vittoria in Europa dei partiti politici facenti capo al Partito Popolare europeo, e Martin Schultz, Presidente del Parlamento europeo, emanazione diretta della seconda famiglia politica. In Italia ad esempio se l'elettore votava PD, esprimeva la propria preferenza per Schulz Presidente della Commissione europea, per Forza Italia per Jean Claude Juncker. Si sono addirittura creati schieramenti politici che hanno rinunciato al proprio simbolo nazionale per crearne uno europeo, ad esempio, l'Altra Europa per Tzipras che raccoglieva gli schieramenti di quelli che in politichese si definisce la sinistra radicale, o Scelta Civica - Centro Democratico - Fare - liberali con Guy Verhofstadt.

<sup>146</sup> Fabbrini S., *Le conseguenze di una Commissione "politica"* in *il Sole 24*, 7 febbraio 2016 evidenzia come lo stesso capo di Gabinetto Martin Seylmar abbia definito la Commissione come un organismo politico perché guidata dallo spitzenkandidat del partito che aveva ottenuto più seggi nelle elezioni parlamentari del maggio 2014. Fabbrini considera che il *civil servant* abbia lasciato il posto al *political operator*, la nomina a Capo di Gabinetto di Seylmar deriva dal fatto di essere stato il coordinatore della Campagna elettorale di Juncker nelle elezioni di maggio 2014. Come abbiamo visto in precedenza la Commissione, nel processo del semestre europeo, esercita un'influenza diretta sulle politiche di bilancio e nei programmi di riforma degli Stati, acquista, secondo Fabbrini, un ruolo politico a discapito della neutralità di cui è garante.

<sup>147</sup> Forquet F., *"Le buone ragioni della flessibilità e le alleanze necessarie"*, in *il Sole 24 ore*, 4 febbraio 2016. A sostegno del ruolo politico che sta acquisendo la Commissione europea vanno considerate le clausole di flessibilità al patto di stabilità e crescita, infatti, sostiene l'editorialista è tecnicamente impossibile capire le ragioni per cui vengano considerate fuori dal Patto di stabilità e crescita le spese per fronteggiare le migrazioni che vengono dalla Turchia, ma non quelle per fronteggiare le migrazioni che sono venute e vengono dalla Libia e dal Mediterraneo.



priorità assoluta del semestre di Presidenza italiana, era previsto nello stesso manifesto elettorale del Presidente della Commissione. Data l'urgenza di misure anticicliche per rilanciare l'Europa, i maggiori partiti pro-europei in seno al Parlamento europeo, ne avevano fatto *una conditio sine qua non* per garantire l'elezione del futuro Presidente della Commissione.

Il Piano per gli investimenti strategici è un strumento per attirare investitori privati attraverso un sistema di garanzia fornito dal Bilancio europeo e dalla Banca Europea per gli investimenti, sulla falsariga dei project bond, seppur su più ampia scala.

La struttura del piano (EFSI) è alquanto complessa e non esente da critiche e perplessità: l'obiettivo è di consentire all'EFSI di generare tra il 2015 e il 2017 prestiti e poi investimenti «per almeno 315 miliardi di euro», grazie a un effetto leva di circa di 1:15 (1 euro dovrebbe produrne 15), in cui il fattore moltiplicatore principale è lasciato alla volatilità del mercato, mentre i fondi usati come garanzia per gli investitori sono di 21 miliardi, di cui 5 che arrivano dal capitale dalla Banca europea per gli Investimenti e 16 dal bilancio europeo<sup>148</sup>.

Il complesso processo di ingegneria finanziaria vede coinvolti gli Istituti di credito nazionali e la Banca europea per gli investimenti come co-finanziatori e supporto tecnico a progetti, individuati come prioritari dagli Stati che abbiano una rilevanza europea nelle infrastrutture, in particolare la banda larga e le reti energetiche, le infrastrutture di trasporto, specialmente in agglomerati industriali, nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica.

Tali investimenti, per quanto derivino da banche nazionali o istituti di credito, quali per l'Italia Cassa depositi e Prestiti, non verranno considerati nel calcolo del deficit del Patto di stabilità e ne verranno considerato come

---

<sup>148</sup> Sito del Consiglio europeo – Investment Plan, Piano d'investimento per l'Europa.

Aiuti di Stato. Tra le maggiori critiche rivolte al Piano Juncker sicuramente va considerato l'ammontare esiguo di finanziamenti reali (21 miliardi), ed un effetto moltiplicatore basato sul mercato che dovrebbe attirare investimenti privati per progetti considerati ad alto rischio<sup>149</sup> e non ancora finanziati attraverso vie tradizionali.

Il nodo chiave del palinsesto finanziario è la mancanza di risorse europee da mettere a disposizione dovuto alla mancanza di volontà degli Stati e dei Governi di dotare le politiche europee attraverso un sistema di risorse proprie. Scardinare queste resistenze porterebbe realmente ad un meccanismo di finanziamento che sarebbe in grado di garantire una resilienza dalla crisi dei debiti sovrani attraverso una disponibilità effettiva in termini di capitale da poter mettere a disposizione, ma aprirebbe lo spinoso tema di una politica fiscale comune, non voluta da una gran parte degli Stati europei. Alla Germania, paese sotto il mirino negli ultimi anni per il suo peso nelle decisioni volte ad una politica di austerità, si stanno aggiungendo Paesi il cui risultato delle elezioni ha portato al Governo partiti euroscettici che non sono favorevoli alla *comunitarizzazione* di politiche nazionali.

Il Parlamento europeo, durante gli otto *triloghi* che si sono susseguiti tra le tre Istituzioni preposte all'iter legislativo prima dell'adozione in Plenaria del Piano Juncker, il 25 giugno 2015 è stata l'Istituzione che maggiormente si è battuta perché questi fondi di garanzia non venissero presi, così come previsto dalla Commissione, da storni di programmi già esistenti decisi in linea con la Strategia2020 per rilanciare la crescita europea<sup>150</sup>. In effetti sembra contrastante il richiedere dei fondi per rilanciare la crescita tagliando da programmi co-decisi nel 2014 con lo stesso fine“, dichiara il co-relatore del Piano Juncker per il Parlamento europeo Jose Manuel

---

<sup>149</sup> Sito Commissione europea, *Factsheet on the Investment Plan*, 24 novembre 2014.

<sup>150</sup> D'Alfonso A, *EFSI set up: EU budget contribution*, EPRS, 22 Giugno 2015.

Fernandes, deputato popolare portoghese.

Il piano di investimenti prevede la creazione un polo di consulenza sugli investimenti, costituito attraverso il Piano Juncker e fortemente voluto dal Parlamento europeo, ha portato all'individuazione di quasi 2000 progetti in tutta Europa per un ammontare complessivo di 1.300 miliardi di investimenti. Numerosi esperti si sono espressi sulla reale portata ed efficacia di questo fondo come risposta alla crisi<sup>151</sup>, il fine della ricerca con non si prefigge un'analisi della porta macroeconomica del fondo, ma l'analisi di una volontà degli Stati di partecipare a questo fondo e il coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale.

Se da un lato risulta contraddittorio mobilitare fondi già impegnati da parte della Commissione, risulta anche contraddittoria rispetto alle dichiarazioni dei capi di Stato e di Governo dei 28 Stati Membri della reale necessità di investimenti nell'economia europea, la difficoltà che hanno avuto BEI e Commissione a reperire fondi dagli Stati per investire nell'effetto leva. Appena varata la comunicazione da parte della Commissione del fondo e la ricerca di finanziatori, voci interne della Banca europea per gli Investimenti, hanno evidenziato come esclusivamente capitale proveniente dal Sud - est asiatico e dalla Cina avesse manifestato un palese interesse a parteciparvi. Al momento in cui si sta scrivendo questo documento hanno deciso di partecipare al fondo, secondo fonti ufficiali della Commissione europea<sup>152</sup>, la Germania, che è stata la prima ad aderire a Febbraio, con 8 miliardi tramite la banca KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), e la Spagna con un contributo pari a 1,5 miliardi mediante l'ICO (*Instituto de Crédito Oficial*). A marzo la Francia con 8 miliardi tramite CDC (*Caisse*

---

<sup>151</sup> Schneider, J.D, *Growth for Europe - is the Juncker Plan the answer?*, EPC discussion Paper, 20 marzo 2015, 3-7 e Claey's G, *Juncker plan: The EIB in the driver's seat*, Bruegel blog, 30 giugno 2015.

<sup>152</sup> Comunicato stampa Commissione europea, *Piano di investimenti per l'Europa: il Fondo europeo per gli investimenti strategici pronto per il decollo in autunno*, Bruxelles 22 luglio 2015.

*des Dépôts*) e *BPI (Bpifrance)*, mentre l'Italia ha annunciato un contributo di 8 miliardi di euro tramite *CDC (Cassa depositi e Prestiti)*. In aprile il Lussemburgo ha annunciato un contributo di 80 milioni di euro mediante la *SNCI (Société Nationale de Crédit et d'Investissement)* mentre la Polonia ha annunciato che avrebbe contribuito con 8 miliardi di euro mediante la banca *BGK (Gospodarstwa Krajowego)*. In giugno la Slovacchia ha annunciato un contributo di 400 milioni di euro mediante le sue banche nazionali di promozione *Slovenský Investičný Holding e Slovenská Záručná a Rozvojová Banka* e la Bulgaria ha annunciato un contributo di 100 milioni di euro mediante la banca bulgara per lo sviluppo. Il 16 luglio il Regno Unito ha annunciato un contributo di 6 miliardi di lire sterline (circa 8,5 miliardi di euro) per progetti che beneficiano di finanziamenti del FEIS.

Lo scetticismo iniziale di alcuni Paesi era chiaramente dovuto all'incognita giocata dall'effetto leva costituito dai mercati, ma anche dalla paura che venissero finanziati alcuni progetti in alcune aree geografiche non a rischio per gli investitori. Proprio su questo punto il Parlamento europeo si è focalizzato sottolineando la necessità che questo strumento e queste risorse fossero addizionali ed in sinergia con gli altri fondi e che il disequilibrio negli investimenti tra regioni più o meno svantaggiate non aumentasse.

Infine il Parlamento europeo è intervenuto anche sulla *governance* stessa del fondo affinché ci fosse un maggior controllo democratico nella scelta dei progetti e dei tecnici del Polo di consulenza. Della reale portata dello strumento finanziario potremmo trarne un'adeguata valutazione solo quando verrà attivato e nei suoi tre anni di esistenza, il dato che si può trarne è di natura politica: per la prima volta dall'inizio della crisi, l'Unione europea sta cercando risposte concrete al rilancio dell'economia e dell'occupazione.

Secondo i dati forniti dalla Commissione europea in data 15 gennaio 2016 sono stati finanziati due progetti in Belgio<sup>153</sup>, due progetti in Danimarca<sup>154</sup>, otto progetti in Francia<sup>155</sup>, un progetto in Germania<sup>156</sup>, sette progetti in Italia<sup>157</sup>, sei progetti in Spagna<sup>158</sup>, due progetti in Olanda<sup>159</sup>, un progetto in Polonia<sup>160</sup> e sette progetti nel Regno Unito<sup>161</sup>.

### 3.4 *Rapporto cinque Presidenti*<sup>162</sup>

Nel rapporto dei quattro presidenti era prevista la pubblicazione di una nuova relazione che prendesse in esame lo stato di salute dell'Unione economica e monetaria.

Il rapporto presentato a fine giugno 2015 sul futuro dell'Unione economica e monetaria, noto come il rapporto dei cinque Presidenti, dal punto di vista istituzionale apporta due importanti cambiamenti: il Presidente del Parlamento europeo è tra i co-autori e la relazione è presentata dal Presidente della Commissione, Jean Claude Juncker, e non più dal Presidente del Consiglio europeo (in stretta collaborazione con gli altri quattro presidenti delle

---

<sup>153</sup> In Belgio sono stati finanziati due progetti secondo 5 accordi per un totale di 29.1 milioni che dovrebbero attirare secondo l'effetto leva 572 milioni in investimenti e benefici per 2,000 piccole medie imprese e *start up*.

<sup>154</sup> In Danimarca sono stati finanziati due progetti secondo 1 accordo per 3.6 milioni che dovrebbe attirare 67 milioni in investimenti e coinvolgere 400 piccole medie imprese.

<sup>155</sup> In Francia sono stati finanziati otto progetti per un ammontare totale di 256 milioni che dovrebbero creare un effetto leva per un totale di 3.2 miliardi che coinvolgono attraverso la firma di 9 accordi 23,000 piccole medie imprese e *start up*.

<sup>156</sup> In Germania un progetto con 6 accordi per un finanziamento totale da parte di EFSI di 203 milioni che dovrebbero attirare 3.8 miliardi e coinvolgere 27, 500 piccole medie imprese e *start-up*.

<sup>157</sup> In Italia, sette progetti con 10 accordi per un totale di 1.3 miliardi che dovrebbero attirare 4.3 miliardi e creare 3,200 posti di lavoro.

<sup>158</sup> In Spagna, sei progetti per tre accordi con un finanziamento di 515 milioni per attirare 1.6 miliardi in investimento.

<sup>159</sup> In Olanda, due progetti sono stati siglati tre accordi con un finanziamento di 27.2 milioni che dovrebbero attirare 279 milioni in investimenti per 700 piccole medie imprese e *start up*.

<sup>160</sup> In Polonia un progetto, con 4 accordi, finanziato 18.5 milioni che dovrebbero attirare 671 milioni in investimenti e benefici per 10, 400 piccole medie imprese e *star up*.

<sup>161</sup> In Gran Bretagna sono stati finanziati 7 progetti con 6 accordi di partenariato per un finanziamento complessivo di 157 milioni che dovrebbero attirare 2.4 miliardi per un totale di 2, 850 piccole e medie imprese.

<sup>162</sup> Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, Commissione europea, 22 giugno 2005.

principali Istituzioni comunitarie coinvolte nel processo di riforma dell'Unione economica e monetaria) Donald Tusk, Presidente del Consiglio europeo; Joeroen Dijsselbloen, Presidente dell'Eurogruppo; Mario Draghi, Presidente della Banca Centrale europea; e Martin Schulz, Presidente del Parlamento europeo<sup>163</sup>.

Nell'affrontare la spinosa questione del rilancio dell'unione economica e monetaria, il documento evidenzia la necessità che i progressi avvengano su quattro fronti: *“un’Unione economica autentica che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell’Unione monetaria. In secondo luogo, verso un’Unione finanziaria che garantisca l’integrità della nostra moneta in tutta l’Unione monetaria e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato. Ciò significa completare l’Unione bancaria e accelerare l’Unione dei mercati dei capitali. In terzo luogo, verso un’Unione di bilancio che garantisca sia la sostenibilità che la stabilizzazione del bilancio. E, infine, verso un’Unione politica che ponga le basi di tutto ciò che precede attraverso un autentico controllo democratico, la legittimità e il rafforzamento istituzionale”*<sup>164</sup>.

I toni meno entusiasti e propositivi e gli obiettivi, forse più realistici, prefissati in questo documento, oltre alle tempistiche, rispetto al documento dei quattro Presidenti, sono probabilmente il riflesso del momento storico in cui la tenuta stessa e la visione del progetto europeo è messa in discussione<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Modifiche non sostanziali dal punto di vista del contenuto, ma fondamentali dal punto di vista istituzionale sono la Commissione, istituzione comunitaria garante dei Trattati e del metodo comunitario, promotrice del documento e non il presidente dell'istituzione che rappresenta gli Stati e portavoce del metodo intergovernativo; ed il coinvolgimento diretto del Parlamento europeo, dimostrazione di una chiara volontà di voler garantire una legittimità democratica all'intero processo di costruzione di una *governance* della zona euro.

<sup>164</sup> v. nota 162 *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, versione italiana, 5.

<sup>165</sup> Alcuni divergenze nel mondo accademico sulla reale portata di questo documento: alcuni studiosi sostengono che alcuni passi avanti siano stati fatti, nonostante il momento storico non favorevole per l'Europa nel campo dell'Unione bancaria e finanziaria, mentre passi meno decisi siano stati proposti per quanto riguarda l'Unione fiscale e politica – vedi a tal riguardo Enderlein H., Haas J., *A Smart move: why the five President's report is cautious on substance and ambitious on Process*, Jacques Delors Institut –Berlin, 2014,4-9. Altri, nonostante venga apprezzato il realismo

Da un'analisi attenta del dibattito e dai contributi preparati da ogni Stato in vista della stesura del rapporto finale, si evincono visioni diverse del progetto di integrazione e contributi sostanziali che vedevano convergere alcuni Paesi tra cui l'Italia, la Spagna, il Portogallo ed il Belgio, in parte sostenuti dai ministri dell'economia francese e tedesco<sup>166</sup> ed in accordo con il Parlamento europeo, e discostarsene altri tra cui il Regno Unito e l'Olanda. Alcuni autorevoli analisti e figure di primo piano nella costituzione dell'architettura dell'unione economica e monetaria, sostengono che questo documento è frutto di compromessi a ribasso e lo stesso Saccomanni, tra i tanti incarichi ex Ministro delle finanze del governo Letta, lo considera *“ingannevole perché da per scontato che l'Unione europea disponga di tempi lunghi per riformarsi, e fuorviante, perché in realtà continua a subordinare la dimensione comune e sovranazionale delle politiche e degli strumenti alle priorità e alle responsabilità degli Stati Membri”*<sup>167</sup>.

Il rapporto prevede una *roadmap* in tre fasi<sup>168</sup>. La prima fase, che deve essere portata a compimento entro giugno 2017, si propone di portare a termine,

---

dell'approccio, considerano che passi indietro siano stati fatti per quanto riguarda una vera integrazione della zona euro – vedi Wolff.G. *Euro area governance: an assesment of the “five presidents” report*, Brugel blog, 2015. Chi come Saccomanni arriverà a definirlo come un documento ingannevole rif nota 166.

<sup>166</sup> *Contributo franco tedesco all'Unione economica e monetaria (documento ufficiale)*, in *Espresso*, 4 giugno 2015. Documenti ufficiali sul sito della Commissione europea *Contributions from the Sherpas of the Member States and of the European Parliament to the Five Presidents' Report*, 22 giugno 2015.

<sup>167</sup> Saccomanni F., *Documento ingannevole fuorviante irritante -rapporto 5 Presidenti* in Affari internazionali, 30/06/2015.

<sup>168</sup> Allegato 1 al Documento dei cinque Presidenti:

FASE 1: 1 luglio 2015-30 giugno 2017:

TAPPE IMMEDIATE

1) Unione economica.

Nuovo impulso a convergenza, occupazione e crescita:

- Creazione di un sistema di autorità per la competitività nella zona euro.
- Applicazione rafforzata della procedura per gli squilibri macroeconomici.
- Maggiore concentrazione su occupazione e performance sociale.
- Maggiore coordinamento delle politiche economiche nell'ambito di un semestre europeo rinnovato.

2) Unione finanziaria.

3) Completamento dell'Unione bancaria.

- Istituzione di un meccanismo di finanziamento ponte per il Fondo di risoluzione unico.

a Trattati costanti e con gli strumenti esistenti, il lavoro rimasto incompiuto durante la gestione della crisi per rafforzare la competitività della zona euro attraverso, non solo la creazione di un sistema di autorità nazionali coordinate dalla Commissione, ma anche un completamento dell'unione finanziaria e il risanamento dei conti pubblici nazionali attraverso il rafforzamento della procedura per gli squilibri macro-economici che dovrebbe promuovere riforme adeguate dei Paesi della zona euro, ed una maggior attenzione alla performance sociale per rendere l'Europa da tripla "A", attraverso essenzialmente riforme sostanziali del mercato del lavoro da parte degli Stati membri e una revisione del semestre europeo.

Il Semestre europeo si articolerebbe in due fasi: una fase europea, in cui verrebbero elaborate raccomandazioni per la zona euro e in cui il Parlamen-

- 
- Misure concrete ai fini del meccanismo comune di *backstop* per il Fondo di risoluzione unico.
  - Accordo su un sistema comune di garanzia dei depositi.
  - Miglioramento dell'efficienza dello strumento di ricapitalizzazione diretta delle banche nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità.
  - 4) Varo dell'Unione dei mercati dei capitali.
  - 5) Potenziamento del Comitato europeo per il rischio sistemico.
  - 6) Unione di bilancio.
  - Nuovo Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.
  - Il Comitato valuterrebbe a livello europeo, pubblicamente e in indipendenza, la performance dei bilanci, con la relativa esecuzione, a fronte degli obiettivi economici e delle raccomandazioni stabiliti nel quadro di bilancio dell'UE. Le sue valutazioni andrebbero ad alimentare le decisioni assunte dalla Commissione nel contesto del semestre europeo.
  - Controllo democratico, legittimità e rafforzamento istituzionale.
  - Rinnovo del semestre europeo.
  - Riorganizzazione complessiva del semestre europeo in due fasi successive: una prima fase dedicata alla zona euro nel suo complesso, cui faranno seguito le discussioni specifiche ai singoli paesi nel corso della seconda fase.
  - Controllo parlamentare rafforzato nel quadro del semestre europeo.
  - Dibattito in plenaria al Parlamento europeo sull'analisi annuale della crescita sia prima sia dopo la pubblicazione da parte della Commissione, seguito da una discussione in aula sulle raccomandazioni specifiche per paese.
  - Interazioni più sistematiche tra Commissari e parlamenti nazionali, sia sulle raccomandazioni specifiche per paese sia sui bilanci nazionali.
  - Consultazione e coinvolgimento più sistematici, da parte dei governi, dei parlamenti nazionali e delle parti sociali prima della presentazione annuale dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità.
  - Intensificazione della cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali.
  - Potenziamento del ruolo d'indirizzo dell'Eurogruppo.
  - Misure per una rappresentanza esterna unica della zona euro.
  - Integrazione nel diritto dell'UE del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, delle parti pertinenti del Patto euro plus e dell'accordo intergovernativo sul Fondo di risoluzione unico.



to europeo sarebbe coinvolto nella discussione del dialogo economico, con le diverse configurazioni del Consiglio e dell'Eurogruppo; una seconda fase, che potremmo dire, più nazionale, in cui vengono individuate le raccomandazioni Paese e in cui la Commissione insieme agli Stati, che dovrebbero coinvolgere direttamente i Parlamenti nazionali, dovrebbe esaminare e valutare i risultati e le politiche degli Stati Membri. A livello di tempistiche e di procedura non cambia la struttura e gli strumenti utilizzati nel contesto del Semestre europeo, la novità è legata alla necessità di rendere democratico il processo intero di *governance* economica attraverso il coinvolgimento stesso degli organismi istituzionali direttamente eletti dai cittadini. Il semestre europeo dovrebbe essere strutturato in modo che le discussioni e le raccomandazioni sulla zona euro precedano le discussioni specifiche sui singoli Paesi, per garantire che le sfide comuni trovino pieno riscontro nelle misure specifiche per Paese. Viene rivolta maggiore attenzione anche all'equità sociale dei nuovi programmi di aggiustamento macroeconomico per assicurare una più equa ripartizione e tutelare i soggetti più vulnerabili della società. Le rappresentanze della Commissione negli Stati membri consulteranno inoltre le parti sociali nazionali in momenti chiave prestabiliti del semestre. Il documento prevede in questa prima fase la costituzione di un nuovo Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, di cui farebbero parte gli uffici parlamentari di bilancio, già formati in ciascun Paese ai sensi dell'introduzione del fiscal compact.

La prima fase si concluderà a giugno 2017 con la volontà di costituire un'Unione dei Capitali, incluso l'utilizzo del meccanismo europeo di stabilità, a fianco del completamento dell'Unione bancaria<sup>169</sup> rafforzando le risorse del fondo unico per la Risoluzione delle crisi bancaria e formalizzan-

---

<sup>169</sup> Non sarà tema d'analisi il completamento dell'Unione bancaria, in ogni caso, per una fonte autorevole in merito si veda Barucci, E, Bassanini F, Messori. *Achievements and open problems of the Banking Union*, Astrid, 2014/19, 1-9.

do un sistema di garanzia dei depositi bancari<sup>170</sup>. La seconda fase prevede il completamento dell'architettura dell'Unione economica e monetaria individuando alcuni obiettivi principali da realizzare al più tardi entro il 2025. Sarebbero introdotti standard vincolanti di alto livello nella normativa dell'Unione che riguarderebbero principalmente i mercati del lavoro, la competitività, il contesto imprenditoriale, la pubblica amministrazione, nonché alcuni aspetti della politica tributaria (base imponibile per l'imposta sulle società).

Proprio in questa fase di completamento dell'Unione monetaria si vedono le principali lacune di un reale progetto d'integrazione della zona euro. Nonostante si parli di un meccanismo di assorbimento di shock della zona euro, a coronamento di un processo di convergenza e di ulteriore condivisione del processo decisionale sui bilanci nazionali, non viene realmente presa in considerazione un'Unione di bilancio così come era stato previsto nel documento dei quattro presidenti del 2012<sup>171</sup>. La definizione delle caratteristiche di tale bilancio della zona euro è rimandata al rapporto che la Commissione presenterà nel 2017. Va aggiunto che la sua funzione non avrebbe la finalità di stabilizzare il ciclo economico della zona euro, ma di garantire la resilienza di quest'ultima.

Si prevedono studi da sviluppare in futuro per individuare armonizzatori per grandi shocks macroeconomici, e non è proposta nessuna misura anticiclica: il ruolo stabilizzatore del fondo per gli investimenti strategici presentato nel Piano Juncker viene accennato, ma non approfondito. Infine si arriva a parlare dell'Unione politica, proponendo tre tipi d'iniziative: l'integrazione

---

<sup>170</sup> Rif. COM (2015) 63, Libro verde, *Costruire un'unione dei mercati dei capitali*, Commissione europea, Bruxelles, 18.02.2015.

<sup>171</sup> Un'unione di bilancio a pieno titolo comporterebbe lo sviluppo di una maggiore capacità a livello europeo in grado di gestire le interdipendenze economiche e, in prospettiva, lo sviluppo di un organismo di bilancio a livello della zona euro, quale un ufficio del tesoro. Inoltre dovranno essere definiti il ruolo e le funzioni appropriate di un bilancio centrale, comprese le sue articolazioni con i bilanci nazionali.

del meccanismo salva Stati nel diritto europeo, passando da una *governance* intergovernativa ad una comunitaria; la costituzione di una Tesoreria Unica per la zona euro; e la proposta dell'elezione di un Presidente permanente dell'Eurogruppo.

Mentre nel documento della Commissione pubblicato in seguito al documento dei quattro Presidenti – “*A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*” – s'intravedeva l'esigenza di lavorare per costituire ed armonizzare una politica fiscale comune, nel documento presentato dai cinque Presidenti, nonostante la proposta della creazione di una Tesoreria della zona euro, si evidenzia come “Gli Stati Membri della zona euro continuerebbero a decidere autonomamente su fiscalità e assegnazione della spesa pubblica in funzione delle preferenze e scelte di politica nazionale”.

Per la prima volta da quando è scoppiata la crisi che, tra le varie cose, ha minato l'assetto istituzionale dell'Unione economica e monetaria, i governi europei hanno fatto una proposta più in direzione di un'integrazione europea di quanto abbia fatto la Commissione stessa. Il Governo italiano, in un documento inviato a Bruxelles e licenziato dal Ministro dell'economia e della finanza, prevede un Ministro delle finanze della zona euro che possa essere competente per una politica fiscale comune e dotato di una capacità fiscale<sup>172</sup>.

La terza fase o fase finale, prevede che entro il 2025 tutte le misure sopra elencate vengano portate a compimento per garantire un completamento

---

<sup>172</sup> Come vedremo nel Capitolo V, il documento licenziato dal MEF il 22 febbraio 2016, “*A Shared European Policy Strategy for Growth, Jobs and Stability*”, si inserisce in una più ampia discussione aperta in diverse occasioni dal Presidente della Banca centrale sulla necessità di un Ministro del Tesoro europeo e ripresa dai governatori delle banche centrali tedesche e francese. Il Documento dice “In a long term, the Monetary Union should be equipped with a fiscal capacity tailored to the task of promoting investments and smoothing the cycle.....These functions could be managed by a Eurozone Finance Minister. The value added of a Eurozone Minister would be to run a common fiscal policy and to ensure that a coherent and internally balanced fiscal stance is pursued at the aggregated level.

dell'Unione economica e monetaria che costituirebbe “un contesto stabile e prospero per tutti i cittadini”. È un rapporto che annuncia molte azioni, anche se le tempistiche non sono precise e troppo lunghe rispetto alle necessità di una realtà che cambia velocemente, ma che tralascia molti aspetti fondamentali per il futuro dell'Europa<sup>173</sup>, ad esempio manca l'idea di trasformare rapidamente il Meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo. La creazione di un bilancio autonomo dell'Eurozona fondato su risorse proprie è una possibilità nel quadro dell'approfondimento della questione nel Rapporto 2017, ma non è menzionata espressamente, non si parla di risorse proprie, né tanto meno di misure anticicliche, così come non c'è traccia di strumenti di prestito europeo, che erano stati proposti nel *Blueprint* della Commissione del 2012, in cui si chiedeva una capacità fiscale e di prestito. Non è prevista la creazione rapida di un Fondo europeo per la disoccupazione, come segno tangibile e immediato di quella attenzione al sociale e di quella solidarietà europea.

La Commissione ha licenziato il 21 ottobre 2015 un pacchetto di misure in linea con la *roadmap* delineata dal rapporto dei 5 Presidenti per rafforzare l'assetto della zona euro. La più interessante ai fini di quest'analisi è la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale, “Passi verso il completamento dell'Unione economica e monetaria (COM (2015) 600)”, in cui viene istituito “un Comitato consultivo europeo indipendente per le finanze pubbliche, che contribuirà in veste consultiva alla sorveglianza multilaterale nella zona euro. Il Comitato sarà composto da cinque eminenti esperti che vantano competenze e esperienza in materia di macroeconomia e di definizione concreta delle politiche di bi-

---

<sup>173</sup> Castaldi R., “*Lettera aperta ai presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo*” firmata da più di 100 personalità del mondo accademico e politico europeo.

lancio. I pareri del Comitato si baseranno su un'analisi economica in linea con le norme di bilancio dell'UE".

L'iniziativa giunge in un momento in cui i Governi, sono divisi sulla via da seguire per migliorare il funzionamento della zona euro, in cui, il risultato delle elezioni di alcuni Paesi dimostrano una tendenza crescente al ritorno al nazionalismo e all'anti-europeismo<sup>174</sup>, in cui intellettuali e politici si interrogano sul trinomio euro, sovranità e democrazia<sup>175</sup>.

L'obiettivo di questa proposta è doppio: da un lato l'esecutivo comunitario vuole promuovere il risanamento dei conti pubblici, dall'altro tenta di rassicurare alcuni Paesi, quali la Germania, che la Commissione troppo politica nel giudicare l'andamento delle finanze nazionali.

---

<sup>174</sup> Il risultato elettorale della Polonia è un dato scoraggiante per il processo di integrazione europea. Il dato scoraggiante è un ritorno al nazionalismo da parte di uno dei Paesi che maggiormente hanno beneficiato delle politiche europee attraverso l'erogazione dei fondi strutturali e che meno sono stati toccati dalla crisi.

<sup>175</sup> Interessante a tal proposito vedi Van Middeelaar L, Van Parijs P, *After the storm, How to save democracy in Europe*, Lannoo, 2015, che raccoglie i contributi degli intellettuali consultati dall'allora Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, sulla crisi dell'integrazione comunitaria.

## CAPITOLO IV

### Verso una riforma della *governance* economica europea: il ruolo dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo

#### 4.1 Il Parlamento europeo: post-Lisbona verso una creazione di un Parlamento dell'Euro-zona che garantisca un *accountability* nel processo di riforma della *governance* economica

Analizzando la storia dell'Unione europea, ci si accorge come il processo di costituzione avvenga attraverso un' integrazione a più velocità e attraverso asimmetrie istituzionali; l'esempio più evidente è costituito dal processo di allargamento che ha portato a nuove forme di cooperazione ed integrazione riferite a un numero limitato di paesi<sup>176</sup>.

Negli ultimi anni<sup>177</sup> l'idea di un Europa a più velocità è stata invocata nel dibattito politico come possibile risposta istituzionale per ovviare al rischio di disgregazione del processo europeo<sup>178</sup>.

Il Legislatore, in più casi, è ricorso a questo tipo di integrazione differenziata per trovare soluzioni istituzionali che accelerassero il progetto europeo: dall'accordo di Schengen<sup>179</sup>, alla cooperazione rafforzata introdotta nell'ordinamento europeo dal Trattato di Amsterdam e disciplinata

---

<sup>176</sup> Griglio E., Lupo N., *Workin Paper Series Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament, School of Government, Luiss Guido Carli SOG-WP20/2014*, 3.

<sup>177</sup> Il richiamo ad una possibile forma di integrazione flessibile ha da sempre caratterizzato i momenti critici del processo d'integrazione europea : dal 1980 la concessione del *rebate* britannico, nel 1997 la negoziazione di Francia e Germania per una più profonda cooperazione tra un gruppo piccolo di Stati Membri, nel 2005 in seguito al no al referendum olandese e francese del processo costituzionale e dopo l'esito negativo del referendum Irlandese sul Trattato di Lisbona. Vedi nota 173, (Griglio, Lupo) ,5 e nota 91 (Tosato, 2012).

<sup>178</sup> In questa direzione va citato il Tindemans Report, promosso dal Primo Ministro Belga durante la prima crisi petrolifera nel 1970; il Paper Schauble-Lamers approvato dalla CDU dopo l'azione del Trattato di Maastricht nel 1994; il discorso del Ministro degli affari esteri Fischer all'università di Humbolt come reazione alla fine della Guerra fredda. Vedi nota 177.

<sup>179</sup> L'accordo di Schengen è un accordo di ordinamento giuridico internazionale. Considerato come un esempio di stretta cooperazione tra alcuni Stati Membri, firmato nel 1985 fuori dall'ordinamento comunitario ed inserito successivamente nel Trattato di Amsterdam. In ogni caso Schengen non è applicato da 5 Stati Membri (Bulgaria, Cipro, Irlanda Romania e Regno Unito) e include 4 non Stati Membri dell'UE (Norvegia, Svizzera, Islanda e Liechtenstein).

dall'Articolo 20 TEU<sup>180</sup> e dal Titolo III-Parte IV del TFUE, alle clausole di *opting out* (clausola di sospensione)<sup>181</sup>. Come esempio, negli ultimi anni, utilizzando le potenzialità offerte dal Trattato di Lisbona, si è ricorsi allo strumento giuridico della cooperazione rafforzata in tre diversi campi: divorzio delle coppie transnazionali<sup>182</sup>, brevetti<sup>183</sup>, e la tassa sulle transazioni finanziarie<sup>184</sup>.

La crisi economico-finanziaria ha portato il legislatore a ricorrere, per ovviare ad un sistema di veti di alcuni Stati membri, a strumenti al di fuori dei trattati comunitari privilegiando accordi di diritto internazionale e favorendo il metodo intergovernativo portando alla creazione di un'Europa a "due velocità"<sup>185</sup> a livello giuridico ed istituzionale: accentuando la differenza tra paesi della zona euro e paesi che non usano la moneta unica.

---

<sup>180</sup> Art. 20 del TUE:

1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue Istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei trattati, nei limiti e con le modalità previsti nel presente articolo e negli articoli da 326 a 334 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le cooperazioni rafforzate sono intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo di integrazione. Sono aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri ai sensi dell'articolo 328 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. La decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri. Il Consiglio delibera secondo la procedura di cui all'articolo 329 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3. Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto. Le modalità di voto sono previste all'articolo 330 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti. Non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione.

*L'opting-out* per Regno Unito e Irlanda dall'accordo di Schengen; la Danimarca ha ottenuto altre tre *opting-out* sul Difesa e sicurezza comune e sulla giustizia ed interni.

<sup>182</sup> Regolamento del Consiglio 1259/2010 entrato in vigore nel luglio 2012, che include 14 Stati Membri.

<sup>183</sup> Regolamento del Consiglio 1257/2012 che include 25 Stati Membri e Regolamento 1260/2012 cooperazione rafforzata per la creazione di unico protezione di brevetto.

<sup>184</sup> COM (2013) Proposal for a Council directive 71 *implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax*, Bruxelles, 14 febbraio 2013.

<sup>185</sup> Piris, J.C., *The future of Europe: Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge university Press, 2012, 66.

La stessa cooperazione rafforzata, introdotta con il Trattato di Lisbona, ha portato ad un'asimmetria istituzionale nel sistema di voti tra Parlamento europeo e Consiglio; una volta approvata la cooperazione rafforzata il Parlamento europeo viene consultato nella sua interezza, mentre il Consiglio si trova a votare all'unanimità dei voti espressi dagli Stati membri partecipanti<sup>186</sup>.

Inoltre se con Lisbona il Parlamento europeo ha visto accrescere il suo ruolo di co-legislatore - e questa affermazione non è discutibile - è discutibile il suo coinvolgimento come garante del processo democratico all'interno dell'iter legislativo europeo. Inoltre va evidenziato come la nuova Commissione stia improntando l'agire dell'esecutivo comunitario verso una riduzione o per meglio dire una miglior efficacia del processo legislativo<sup>187</sup>.

Alcuni poteri attribuiti al Parlamento europeo dal nuovo Trattato possono essere definiti come formali più che sostanziali: la co-decisione nell'approvazione del bilancio europeo – le risorse con cui finanziare le politiche europee- di fatto non corrisponde ad una parità decisionale in termini di risorse e di allocazione di quest'ultime – basti esaminare le posizioni adottate in Commissione Bilancio e gli accordi finali dopo 21 giorni di conciliazione<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> Art 330 TFUE:

1 Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto.

2 L'unanimità è costituita unicamente dai voti dei rappresentanti degli Stati membri partecipanti.

3. Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3.

<sup>187</sup> COM (2015) 215 final, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social Committee of the regions, *Better regulation for better results - An EU agenda*, Strasburgo 19. 5.2015 e Comunicato stampa Commissione europea *Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making* 19 .5.2015 Strasburgo.

<sup>188</sup> Il Parlamento europeo e la Commissione, che molto spesso hanno la stessa posizione, non essendo dotati di un meccanismo di risorse proprie non hanno de facto lo stesso peso nel processo decisionale - si veda l'accordo al ribasso accettato del Parlamento europeo rispetto al Quadro finanziario Multi-annuale (QFM). Inoltre proprio sul quadro finanziario pluriennale, quadro che fissa gli importi dei massimali annui, il Parlamento non entra nel negoziato su ogni spesa di bilancio



Altro potere attribuito al Parlamento è l'approvazione o consultazione negli accordi internazionali<sup>189</sup>: numerose critiche sono state mosse al fatto che il Parlamento europeo riceve tardi o non riceve i documenti e non possa realmente entrare nel merito degli accordi non garantendo di conseguenza il principio di *accountability* democratica<sup>190</sup>.

Per quanto riguarda la *governance* economica, che il Consiglio europeo abbia svolto un ruolo politico fondamentale nel coordinare le politiche economiche degli Stati membri di fronte alla crisi e nelle decisioni da parte dell'Eurogruppo è stato ampiamente documentato in dottrina e che, come detto in precedenza, questo metodo intergovernativo in alcuni casi sia stato carente di controllo democratico è stato rilevato dallo stesso Presidente della Commissione europea nel documento dei cinque presidenti.

Numerosi studiosi evidenziano, invece, come il Parlamento europeo abbia sviluppato degli strumenti di “*soft power*”: attraverso l'introduzione del dialogo economico il Parlamento ha scambi continui con gli attori principali della nuova *governance* economica sotto la formula del dialogo economico<sup>191</sup>.

---

del settennato, ma è chiamato ad esprimersi sul totale del pacchetto. Per un approfondimento sul dibattito delle risorse proprie e il quadro finanziario pluriennale Monti M., “*First Assessment Report by the High Level Group on Own Resources*”, Bruxelles 17.02.2014.

<sup>189</sup> A livello di presa di decisione europea possiamo comparare il processo di co-decisione o di respingimento di un accordo internazionale o l'adozione di una mozione di sfiducia e destituire l'intera Commissione. Il Parlamento europeo può rimandare in Commissione una proposta, che in ogni caso verrà ripresentata o rinegoziata a livello di *triloghi*, o bocciare un accordo in linea generale e non nei contenuti specifici come avvenne per ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) o per SWIFT (accordo UE-USA sui dati passeggeri), o non ritenere idoneo un Commissario (il caso Buttiglione fu emblematico e aprì la strada a successive bocciature).

<sup>190</sup> Una delle ragioni che ha portato il Parlamento europeo a respingere ACTA in prima istanza, accordo internazionale anti-contraffazione, è stata la mancanza di trasparenza in sede negoziale e la mancanza di accesso ai documenti per il Parlamento europeo (vedi dichiarazioni Parlamento europeo 4 luglio 2012).

<sup>191</sup> v. o Borin P, (2012), “*EU financial reform and the European Parliament*”, Institute of International and European Affairs, Working Paper 7/202, 4. Alcuni studiosi sostengono che il “potere” del Parlamento europeo sia aumentato rispetto a prima della revisione del Patto di stabilità e crescita nel quadro del semestre europeo; A tal proposito si veda analisi di Fasone C., “*European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?*” In *European Law Journal* 20 (2), 2014, 164-185.

Quello che risulta interessante analizzare è come il Parlamento europeo, in quanto organo eletto direttamente dai cittadini, possa essere realmente garante di un controllo democratico e proporzionale nell'esprimersi sulle tematiche relative alla zona euro. Mentre i Capi di Stato e di Governo si riuniscono a geometrie variabili in base agli argomenti trattati e prendono decisioni di conseguenza, il Parlamento europeo vota e discute nelle commissioni a maggioranza semplice o qualificata rispetto alla totalità dei suoi membri<sup>192</sup>.

È evidente un'asimmetria di responsabilità ed istituzionale tra Parlamento europeo, Eurogruppo ed Eurosummit: con l'evolversi della crisi, in particolare quella Greca, l'Eurogruppo e l'Eurosummit, nonostante la natura informale delle loro riunioni, ha assunto un ruolo di decisore e negoziatore simile a quello del Consiglio europeo – nelle notti che si sono succedute al referendum greco, l'Eurogruppo e l'Euro-summit sono stati riuniti più volte in modo da trovare un consenso a diciannove sugli aiuti alla penisola ellenica per presentarsi al Consiglio europeo con una posizione comune<sup>193</sup>.

Tali incontri forniscono orientamenti strategici sulla politica economica dell'area euro.

---

Con l'adozione del *six e two pack* è stato dato avvio a quello che si chiama dialogo economico volto ad intensificare il lavoro tra le Istituzioni; Il Parlamento europeo può invitare alle proprie riunioni gli attori istituzionali che hanno un ruolo chiave nel processo della *governance* ed invitarli a fornire maggior dettagli su regolamenti o decisioni prese, inoltre può invitare in audizione uno Stato membro che è sottoposta alla procedura per disavanzi eccessivi a partecipare ad un incontro con il Consiglio per uno scambio di vedute.

<sup>192</sup> A tal riguardo va segnalata l'analisi di Fasone C., *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in Manzella A.-Lupo N (eds) *il sistema parlamentare euro-nazionale*. Lezioni, Giappichelli, 2014,66.

<sup>193</sup> Basti pensare all'Eurosummit straordinario convocato il 12 luglio 2015 per trovare una posizione comune in vista del Consiglio europeo. La Finlandia aveva mandato dal proprio Parlamento di non accettare a tutti i costi il piano di rientro per la Grecia dando così adito ad una possibile indicazione positiva sull'uscita di quest'ultima dall'Euro, situazione tra l'altro non prevista dai Trattati. Era prevista una riunione del Consiglio europeo, che è stata annullata prima di trovare una posizione comune nell'area euro, non dando adito ad accordi a 28 frutto di geometrie variabili che avrebbero portato all'uscita dalla Grecia dalla zona euro. La Finlandia infatti si sarebbe potuta "allearsi" ad esempio con il Regno Unito.

La questione su cui numerosi studiosi e politici, tra cui anche l'economista francese Thomas Piketty, si interrogano è se sia necessario costituire un sotto-Parlamento dell'area euro o una terza camera costituita da deputati nazionali della zona euro<sup>194</sup>, sulla falsa riga del modello proposto da Joscha Fischer nel 2011<sup>195</sup>.

A sostegno di queste ipotesi va annoverato il Final Report of the Future of the Europe Group<sup>196</sup> dei Ministri degli Affari esteri di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Portogallo e Spagna: i deputati europei eletti nell'Eurozona devono essere gli unici ad aver diritto di esprimere il proprio voto su tematiche relative all'Eurozona.

Lo stesso Ministro degli affari europei francese, Jean Leonetti, propose la creazione una forma indiretta di Parlamento dell'Eurozona, composto da deputati nazionali, che facesse da contro-altare all'Eurosummit. La creazione di un sotto-Parlamento della zona euro o di una sotto-commissione della zona euro in seno alla Commissione affari economici e monetari ha riscosso molte perplessità sia dal punto di vista istituzionale che politico. Il Parlamento europeo deve essere composto da rappresentanti diretti dei cittadini europei (art 14.2 TFU). “Qualunque differenziazione formale dei diritti di partecipazione parlamentare in relazione all'origine dei membri del Parlamento europeo costituisca una discriminazione fondata sulla nazionalità, il cui divieto è uno dei principi fondanti dell'Unione europea, e violi il princi-

---

<sup>194</sup> Piketty, T. *Our manifesto for Europe. European Union institutions no longer work. A radical financial and democratic settlement is needed in the Guardian*, 2 maggio 2014.

<sup>195</sup> Fischer J. *Europeanizing Europe in the Project Syndacat*, 27 ottobre 2011.

<sup>196</sup> *Final Report of the Future of Europe*, Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain. Bruxelles 17 September 2012.

pio di uguaglianza dei cittadini dell'Unione sancito dall'articolo 9 del trattato UE"<sup>197</sup>.

Questo comporta che non possano rappresentare un singolo Stato membro: già all'origine diventa difficile istituzionalmente scegliere tra i deputati che dovrebbero comporre questo sub-Parlamento o sub-commissione. Infatti per i trattati, un deputato nonostante venga eletto in Italia o in qualsivoglia Stato membro, è rappresentante dell'intera Unione europea e non di uno Stato. Inoltre a livello di votazione in Plenaria bisognerebbe chiedere ai Parlamentari non della zona euro di non votare provvedimenti riguardanti l'euro. Ciò, come spiega Roberto Gualtieri, euro-deputato italiano del Socialista e democratico, Presidente della Commissione affari economici e monetari e coordinatore, nella legislatura dal 2009-2014, della commissione affari costituzionale, è possibile solo qualora ci sia un accordo politico o gentleman agreement tra i gruppi politici<sup>198</sup>. Strada che era politicamente praticabile nel 2013, ma che è diventata impraticabile. Si oppongono, oltre allo stesso Gualtieri, deputati il cui ruolo, nel processo di legittimazione del Parlamento europeo e dell'Unione europea, è indiscutibile - tra questi Elmar Brok e Pervanche Beres.

Costituire un sotto-Parlamento o una sotto-commissione porterebbe a minare alla base il progetto europeo; darebbe adito alla possibilità di costituire forme e rappresentanze parlamentari in base agli accordi o agli argomenti trattati. Perché, allora, non costituire un Parlamento dell'area Schengen? Questi quesiti potevano essere posti anche nel 2013 quando in Parlamento europeo fu approvato il rapporto Gualtieri – Trzaskowski sui problemi co-

---

<sup>197</sup> P7\_TA(2013)0598, Relazione Parlamento europeo sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea (2012/2078(INI)), Starsburgo, 15 novembre 2012.

<sup>198</sup> Relazione sui problemi costituzionali di una *governance* a più livelli nell'Unione europea, vedi rif. nota 181, "È sufficiente per organizzare forme specifiche di differenziazione sulla base di un accordo politico tra i gruppi politici e al loro interno, al fine di assicurare un adeguato controllo dell'UEM, e chiede l'istituzione di una sottocommissione per provvedere a tale controllo e rafforzare la coerenza dell'approccio del Parlamento riguardo all'UEM" versione italiana, 3.

stituzionali di una *governance* multilivello, lo scenario politico anche all'interno dello stesso Parlamento era diverso: aprire le maglie a una reale Europa a due velocità e, si può aggiungere, a due o più forme decisionali darebbe legittimità a tutti quei Governi che per rimanere nell'Unione vogliono sempre più deroghe o clausole di *opt-out*. Situazione molto pericolosa soprattutto in un periodo storico dove l'uscita dall'Unione sembra una via facilmente percorribile (come sta dimostrando il caso del Regno Unito). Abbiamo evidenziato quali possano essere gli ostacoli istituzionali e politici nella costituzione di altre forme assembleari all'interno dello stesso Parlamento europeo; rimane aperto il dibattito sull'asimmetria nel controllo democratico da parte del Parlamento europeo, dei provvedimenti presi per la zona Euro. Una proposta, avanzata dallo stesso Gualtieri, nel suo intervento all'Ecofin di Lussemburgo nel settembre 2015, e introdotta nel rapporto che verrà presentato nella commissione affari costituzionali il 19 novembre 2015 da parte dei relatori Brok (PPE, tedesco) e Bresso (coordinatore SD, italiano), verte nel costituire una sorta di sottocommissione o una modalità rappresentativa qualora esisterà un bilancio della zona euro<sup>199</sup>.

Non sfugge che questo bilancio della zona euro, presentato come possibile opzione nel documento dei quattro Presidenti del 2012, non è tra le prime priorità affrontate nella Comunicazione della Commissione (COM(2015)600) che fa seguito al rapporto dei cinque Presidenti. Dal punto di vista istituzionale, qualora ci fosse una reale volontà politica, come abbiamo visto si potrebbe trovare una soluzione all'articolato del Trattato

---

<sup>199</sup> Va ricordato che, ai sensi dell'articolo 21 del regolamento 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, il principio dell'universalità del bilancio non impedisce a un gruppo di Stati membri di destinare un contributo finanziario al bilancio dell'UE o un'entrata specifica a una spesa determinata, come già avviene, ad esempio, per il reattore ad alto flusso di cui alla decisione 2012/709/Euratom. Inoltre approvando la relazione finale P7\_TA(2014) 0378 Dehaene/Kalfin, "negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020", Strasburgo, 26 marzo 2014, i parlamentari europei si espressero a favore della "*possibilità di una capacità fiscale o di un bilancio per la zona euro, che non possono rientri nel quadro finanziario pluriennale, ma debbano essere negoziate nel quadro dell'Unione e le Istituzioni esistenti debbano garantirne la legittimità democratica*".

che definisce la rappresentatività dei deputati europei; dal punto di vista politico si tratta di rimandare un problema costituito da una reale asimmetria nelle responsabilità e nella rappresentatività a un periodo meno negativo per il progetto europeo.

La stessa istituzione parlamentare europea risente dell'aumentare dei gruppi euroscettici al suo interno<sup>200</sup> - la terza famiglia politica è rappresentata dal Gruppo dei Conservatori e Riformisti e il 16 giugno 2015 è stato costituito il Gruppo Europa delle Nazioni e delle Libertà presieduto da Marine Le Pen e Matteo Salvini, che si aggiunge al all'EFDD (*Europe of Freedom and Direct democracy*), di cui sono parte l'Ukip, partito nazionalista inglese e il Movimento cinque stelle italiano.

Nell'architettura europea, il Parlamento rappresenta il principio di “un cittadino-un voto”, garanzia di rappresentatività democratica<sup>201</sup>. Al contrario il Consiglio, organo intergovernativo, dà voce alle rappresentazioni territoriali dell'Unione, contravvenendo al principio di un cittadino - un voto. Qualora il Parlamento europeo diventasse una camera asimmetrica, ciò comporterebbe un disquilibrio istituzionale, in cui i territori vengono sovra-rappresentati rispetto ai cittadini.

Una recente analisi dell'espressione di voto nella legislatura 2009-2014 in seno al Parlamento europeo dimostra come i deputati votino maggiormente in linea con la propria appartenenza ad un gruppo politico europeo che in linea con tendenze nazionali<sup>202</sup>.

Andare a costituire un ulteriore forma di rappresentatività dell' Eurozona inoltre sarebbe in contraddizione con la dichiarazione di Laeken dei capi di

---

<sup>200</sup> Per una descrizione dettagliata dei gruppi politici e del numero di Parlamentari europei per ogni gruppo diviso per nazionalità, il riferimento più aggiornato è lo stesso sito del Parlamento europeo.

<sup>201</sup> Stepan A., *Transizione e consolidamento democratico*, il Mulino, 2000, 10-23.

<sup>202</sup> Nissen (2014), *Voting behaviour in the European Parliament 2009-2014: Implications for EU and national politics*, Danish Institute for International Studies Report 2014, 11.

Stato e di governo sul futuro dell' Unione<sup>203</sup> volta a promuovere una semplificazione dell' assetto istituzionale dell' Unione .

Secondo il Trattato di funzionamento dell' Union europea, gli Stati membri, escluso Danimarca e Regno Unito, dovrebbero o hanno iniziato un processo di adesione alla zona euro, di conseguenza, dovrebbe essere un loro diritto prendere parte a decisioni che li riguarderanno. Si arriverebbe ad un Parlamento europeo formato da 26 Stati membri che votano e due che rimangono esclusi.

Una soluzione potrebbe essere - come propone Fabbrini<sup>204</sup> - la formazione di un sottogruppo della zona euro che lavorasse sui regolamenti e direttive riguardanti la stabilità dell' Eurozona; il risultato di questo lavoro dovrebbe essere sottoposto, in ogni caso, al vaglio della Commissione Affari Economici nella sua interezza e al voto in Plenaria.

Vedremo come il dibattito politico- istituzionale si allinei con le soluzioni previste da autori quali Fabbrini, in seguito al nuovo status concesso al Regno Unito<sup>205</sup>: il Parlamento europeo, in data 19 febbraio 2016, ha pubblicato un documento di lavoro della Commissione affari economici, i cui relatori Pervanche Beres e Remer Boge, approfondiscono la possibilità della creazione di un bilancio della zona euro sostenendone la necessità e la possibilità, contrariamente all' auspicio, di crearlo a trattati costanti.

Infatti la creazione di una capacità fiscale per la zona euro potrebbe portare alla creazione di un unione fiscale e la necessità di una revisione dei Trattati. Si è visto che la volontà politica abbia permesso di ricorrere, nel caso

---

<sup>203</sup> Conclusioni della Presidenza, Consiglio Laeken, 14-15 Dicembre 2001.

<sup>204</sup> Fabbrini F, *Representation in the European Parliament: Of False Problems and Real Challenges* in *Journal of international Law of the Max Planck Institute Herideberg*, Vol. 75, 2015, n 4 823.

<sup>205</sup> Il 19 febbraio verrà pubblicato il documento di lavoro a nome Reimar Boge e Pervanche Beres sulla capacità di bilancio della zona euro (rif nota 133). Non a caso questo documento è stato pubblicato lo stesso giorno in cui, attraverso il riconoscimento formale di uno statuto speciale per la Gran Bretania, si decretava de facto un Europa a due velocità. A questo punto il dibattito sulla possibilità di un bilancio della zona euro se già sostenibile sul piano giuridico è diventato sostenibile anche su quello politico.

della creazione del Meccanismo europeo di stabilità, a una procedura semplificata, che non ha richiesto l'unanimità in seno al Consiglio; lo stesso si potrebbe fare, nonostante la contrarietà del Parlamento europeo, per istituire una capacità fiscale della zona euro<sup>206</sup>. Chiaramente questo processo non garantirebbe una legittimità democratica e una capacità fiscale e di bilancio della zona euro andrebbe ad intaccare alcune prerogative tipiche dei bilanci nazionali degli Stati e del loro prerogativa di scrutinio democratico.

Anche in questo caso la realtà porterà i decisori europei a prendere decisioni non in linea né con un mondo accademico, né con quanto definito da loro stessi come inaccettabile e sintomo di un processo di disgregazione<sup>207</sup>.

#### 4.2 *Il Controllo democratico*

Da quanto analizzato sino ad ora è evidente la necessità di legittimare i nuovi processi della *governance* attraverso un controllo democratico. Esso può avvenire, da un lato, attraverso il rafforzamento della partecipazione del Parlamento europeo rispetto alla dimensione europea della presa di decisione. Risulta invece molto più complesso e da definire il ruolo che i parlamenti nazionali, individualmente, congiuntamente e in associazione col Parlamento europeo<sup>208</sup>, potranno svolgere non solo in ambito di *governance* economica europea ma nell'architettura istituzionale della *governance* europea nel suo insieme.

---

<sup>206</sup> Working Document Beres, Boge rif nota 133.

<sup>207</sup> Il dibattito su un'Europa a due velocità o a differenti processi di integrazione è una possibilità istituzionale e politica sul piatto negoziale fin dall'allargamento e dall'accordo intergovernativo di Schengen, come abbiamo visto i principali opinion maker europei hanno sempre rifiutato di legittimare in seno ai Trattati questo tipo di processo, non da ultimo gli stessi Ministri dei paesi fondatori riuniti a Roma il 6 febbraio 2016. Di fatto con l'accordo che garantisce un nuovo status al Regno Unito, viene definito un processo di differenziazione istituzionale che vale per uno Stato Membro non più solo attraverso clausole di esenzione.

<sup>208</sup> *Parlamento europeo: relazioni con i Parlamenti nazionali*, note sintetiche sull'Unione europea, sito Parlamento europeo 10/2015.



#### 4.2.1 *Il Ruolo dei Parlamenti Nazionali nel processo decisionale dell'Unione Europea*

L'articolato dei Trattati prevede, per i Parlamenti nazionali diritti e doveri che permettono loro di contribuire al funzionamento del processo decisionale dell'UE<sup>209</sup>. Inoltre, i Parlamenti nazionali hanno comunicazioni politiche informali e contatti con le Istituzioni dell'Unione concernenti vari argomenti. Nel 2006, l'allora Presidente della Commissione europea, Josè Manuel Barroso, promosse la cosiddetta “*Barroso initiative*” con l'obiettivo di favorire il dialogo politico *ex ante* sulla legislazione tra l'*establishment* comunitario e i Parlamenti nazionali - a dimostrazione di questi scambi continui, va evidenziato che all'interno dello staff della maggioranza dei Commissari c'è una persona con la delega ai rapporti con i Parlamenti nazionali, così come un'unità ad hoc all'interno del Parlamento europeo<sup>210</sup>.

La Commissione invia ai Parlamenti nazionali il proprio programma di lavoro per l'anno successivo e i Parlamenti possono esprimere la loro posizione al riguardo. La Commissione, non ha l'obbligo di rispondere, ma l'allora Presidente della Commissione si era ripromesso di rispondere entro tre mesi. È stato creato un portale -The Inter-parliamentary EU Information

---

<sup>209</sup> Sulla base del Protocollo n.1 del TFUE, il ruolo dei PN può essere diviso in tre aree principali:

1. Diritto ad essere informati (ad es.: gli atti legislativi, il programma legislativo annuale e ogni altro atto di programmazione legislativa devono essere inviati ai Parlamenti nazionali);
2. Diritto ad opporsi, ossia il controllo di sussidiarietà delle proposte legislative e della revisione dei Trattati;
3. Cooperazione Interparlamentare (il principale strumento di cooperazione interparlamentare è il COSAC - Conferenza delle Commissioni Parlamentari degli Affari Europei). In particolare, l'art.10 del Protocollo n.1 del TFUE afferma che “una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione può sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. La conferenza promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune”.

<sup>210</sup> Con l'introduzione del protocollo 2 e il dialogo con la Commissione i Parlamenti nazionali vengono considerati “attori a livello di Unione cit. Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, il Mulino, 2010,171.

exchange -<sup>211</sup> che rende pubbliche le posizioni dei Parlamenti nazionali e le risposte della Commissione.

L'art.10 (1) TUE, innanzitutto, afferma che “il funzionamento dell'Unione si basa sulla democrazia rappresentativa”. Il secondo paragrafo dello stesso articolo, poi, menziona per la prima volta nel testo dei Trattati i Parlamenti nazionali, affermando che “gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato e di Governo e nel Consiglio dai rispettivi Governi, a loro volta democraticamente responsabili davanti ai loro Parlamenti nazionali”. In questo caso, il Trattato, si limita a richiamare la normale funzione costituzionale dei Parlamenti nazionali, ossia quella di istituzione deputata a controllare e giudicare l'operato del Governo.

L'art. 12, invece, contiene le previsioni dedicate al ruolo dei PN nel quadro del sistema dell'Unione europea (riprese, poi, nel dettaglio dai Protocolli n.1 e n.2 allegati al TFUE). Ai sensi dell'articolo 12 i Parlamenti nazionali “contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione”. I 7 commi di cui si compone l'articolo specificano in maniera un po' più dettagliata quali sono le modalità attraverso le quali i Parlamenti nazionali contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione. Essi, innanzitutto, vengono “informati dalle Istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea”; secondariamente, essi “vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”; in terzo luogo partecipano nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul

---

<sup>211</sup> IPEX, *the Platform of the EU interparliamentary exchange*, (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=IT>) il Portale rendendo pubbliche le posizioni di tutti i Parlamenti, risponde sia ad un principio di trasparenza, sia rende dotti tutti i Parlamenti delle posizioni delle altre Istituzioni nazionali.

funzionamento dell'Unione europea, e sono associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust"; inoltre, essi partecipano alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del TUE; infine, essi, partecipano alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Per ciò che concerne la cooperazione interparlamentare, anche il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la *Governance* nell'Unione Economica e Monetaria (TSCG o *Fiscal Compact*) prevede, all'art. 13, un ulteriore foro per la cooperazione interparlamentare, stabilendo che il Parlamento Europeo e il Parlamenti nazionali abbiano il diritto di riunire le commissioni parlamentari competenti in materia (quindi quelle che si occupano di affari economici e di bilancio) e di "discutere" le politiche e le questioni che rientrano nel campo di applicazione del TSCG o che, comunque, lo riguardino.

In ossequio alle previsioni dell'art.13 TSCG, la nuova Conferenza Interparlamentare sulla *Governance* Economica e Finanziaria (IPC-EFG) si è riunita una prima volta a Vilnius il 16-17 ottobre 2013, una seconda volta a Bruxelles nel gennaio 2014, una terza volta a Roma, nel settembre 2014 e, una quarta e, per ora, ultima volta, a Bruxelles il 3-4 febbraio 2015.

In generale, è opinione comune in tutta la comunità accademica, così come in quella politica, che il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'Unione sia, al più, marginale. Come vedremo, gli strumenti ad essi forniti sono essenzialmente consultivi e assolutamente poco incisivi nel quadro del sistema dell'Unione.

Un coinvolgimento così marginale dei Parlamenti nazionali, non ha sollevato particolari problemi fino allo scoppio della crisi del debito sovrano che ha colpito l'UE a partire dal 2010. La crisi dei debiti sovrani, la revisione del Patto di stabilità e crescita che ha portato all'applicazione delle politiche di austerità, l'intrusione *de facto* nelle politiche nazionali, sulla scia di vi-

sioni della ripresa economica voluta da alcuni Stati, ha fatto emergere il problema del deficit democratico del processo decisionale dell'Unione.

Come già descritto da Scharpf<sup>212</sup> nella sua teoria sulla legittimità, un sistema politico poggia le sue basi su due tipi di legittimità che gli permettono di sopravvivere e di essere accettato dagli associati. I due tipi di legittimità sono la *Input Legitimacy* (IL) e la *Output Legitimacy* (OL). La prima è quella che deriva dal voto o, comunque dall'investitura dei cittadini o degli associati; la seconda, invece, è quella di cui il sistema gode in virtù dei risultati che esso riesce ad ottenere e dei servizi che esso riesce a fornire agli associati. E' importante che i due tipi di legittimità si compensino, ossia che compensino una le lacune dell'altra.

L'Unione europea, di fatto, ha sempre goduto di pochissima legittimità del primo tipo e moltissima del secondo tipo. Le Istituzioni dell'UE - fatta esclusione del Parlamento europeo - non hanno mai goduto di una vera e propria investitura diretta dei cittadini, però i benefici che l'UE era riuscita a portare erano tali da compensare la mancanza di democraticità.

A partire dallo scoppio della crisi, invece, essendo venuti a mancare i risultati, è venuta a mancare anche la *Output Legitimacy*, senza che, però, essa fosse compensata da un contestuale incremento della *Input Legitimacy*.

Il fallimento del progetto Costituzionale, affossato dal referendum francese e olandese, ha posto al centro del dibattito il parlamentarismo come tentativo di riportare in equilibrio la legittimità del sistema. In un'Unione europea che incide sempre di più sulla vita quotidiana dei cittadini assistiamo ad un allontanamento da parte di quest'ultimi dalle Istituzioni.

Sebbene la soluzione più ovvia sia, evidentemente, di rendere più incisivo ed efficace il ruolo del Parlamento Europeo, la situazione politica attuale e una nuova ondata nazionalista rendono questa soluzione impraticabile nella

---

<sup>212</sup> Scharpf, W.F. *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, in the *European Political Science Review* 1/2, 2009b, 173-204.

sua forma più radicale. Il vero problema, per altro verso, di un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel sistema dell'Unione è rappresentato dall'enorme aumento dell'entropia che questo incremento del loro coinvolgimento comporterebbe. In un sistema già estremamente complicato e con diversi livelli e centri decisionali come quello dell'UE, l'aggiunta di altri 28 attori non potrebbe che portare ulteriore confusione, oltre a, probabilmente, rappresentare un passo indietro nel processo di integrazione europea. Integrazione, di per se, messa ormai in discussione nelle sue modalità anche dagli Stati fondatori dell'Unione come evidenziato da un documento governativo dell'allora Ministro degli Esteri Frans Timmermans, attualmente primo Vice-Presidente della Commissione europea: "*Europe where necessary, National where possible.....the time of ever closer union is behind us*"<sup>213</sup>.

#### 4.2.2 Opinioni generali sul ruolo dei Parlamenti Nazionali

Come già accennato è opinione unanime nella comunità accademica che il ruolo dei Parlamenti nazionali sia sostanzialmente marginale e poco efficace<sup>214</sup>. Alcuni studiosi, come Richard Bellamy e Sandra Kroger, sostengono che i poteri conferiti ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona non siano in grado di fare alcuna differenza nel quadro del processo di decisione

---

<sup>213</sup> Dichiarazioni dell'allora Ministro degli esteri, Frans Timmermans, e attuale Primo Vicepresidente della Commissione europea: Timmermans F, *European where necessary, national where possible*, sito ufficiale governo olandese 21 giugno 2013.

<sup>214</sup> Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali negli affari europei deve porre al centro la questione non solo se quest'ultimi sono attivi, ma di come possano esserlo. Diversi studi hanno analizzato il ruolo dei PN sulla legislazione europea (Raunio T., *National Parliaments and European Integration: What we know and the agenda for the Future research*. in *Journal of Legislative Studies* 15 (4) 2009, 317-334.) e sul controllo di quest'ultimi sul Consiglio europeo (Heffler C, Kreiling V, Rozenberg O, and Wessels W, "*National Parliaments: Their Emerging Control of the European Council*", Notre Europe Policy Paper, 89. 2013) elaborando cinque modelli che definiscono un possibile coinvolgimento dei Parlamenti nazionali: legislativo (*policy shaper*), di controllo (*governmental watchdog*), comunicativo (*public forum*), obiettivo di raccogliere informazioni (*EU expert*) o attivo stabilendo un dialogo diretto con le Istituzioni (*EU player*). Per quanto riguarda il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali pre-Lisbona interessante l'analisi in Daukšienė, Sigita Matijošaitytė, *The role of national parliaments in the European Union after treaty of Lisbon*, Jurisprudence 2012, Univesity of Vilnius, 34-37.

dell'UE. Secondo loro, i Parlamenti Nazionali possono essere, al massimo, 'gatekeepers' dell'integrazione europea, e che il loro potere di concorrere e determinare le scelte politiche dell'UE sia molto limitato<sup>215</sup>. Sia il diritto ad essere informati che il controllo di sussidiarietà, infatti sono, per ragioni diverse, troppo deboli per avere un reale impatto. Il primo è, per sua natura, un diritto 'passivo', che non fornisce alcuna possibilità d'iniziativa, mentre il secondo, tramite le procedure di allerta precoce (Early Warning) prevede dei criteri complicati e soglie molto alte per essere attivato, che ne rendono l'utilizzazione molto difficoltosa.

La Camera dei Lord (HoL) del Regno Unito, ha affermato, a più riprese, che i Parlamenti nazionali potrebbero apportare diversi benefici a tutta l'Unione<sup>216</sup>. Nel suo rapporto del 2014, la HoL individua 5 aree in cui i Parlamenti nazionali "potrebbero e dovrebbero" essere più efficaci per "Shaping EU policies and legislation": controllo a livello nazionale, dialogo tra i Parlamenti nazionali e le Istituzioni UE, la procedura del parere motivato (*reasoned opinion procedure*), cooperazione interparlamentare, *governance* economica e finanziaria.

Altri ricercatori sostengono che le previsioni del Trattato di Lisbona concernenti Parlamenti nazionali, piuttosto che semplicemente ri-potenziare i tradizionali poteri delle assemblee nazionali, disegnino un nuovo tipo di democrazia parlamentare in Europa<sup>217</sup>. In particolare, sono identificati i diversi ruoli che i Parlamenti nazionali svolgono nel sistema dell'Unione. Innanzitutto essi non hanno un potere che permetta loro di incidere effettivamente sul processo decisionale, se non in maniera reattiva, ossia hanno il

---

<sup>215</sup> Bellamy R., Kroger S., *Domesticating the democratic deficit? The role of national Parliaments and Parties in the EU's System of Governance in Parliamentary affairs*, Vol. 67, issue 2, 2014, 437-457 e Raunio T., 'The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System', in *Journal of European Integration*, 33 (3), 2011, 303-321.

<sup>216</sup> House of Lords, *The Role of National Parliaments in the European Union*, 24 March 2014, 78.

<sup>217</sup> Sprungk C., *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union* in *Journal of European integration*, 2013, 35 (5), 547-563.

potere di bloccare un atto ma non quello di cambiarne il contenuto o di contribuire alla determinazione del suo contenuto - un ruolo di guardiano (*Gatekeeping Role*). In secondo luogo, è previsto che essi interagiscano e cooperino tra loro e con le Istituzioni europee, e che, quindi, creino un network che permetta di raggiungere un livello di coordinazione sempre più alto, che renda più semplice e spedito il processo decisionale integrato su tutti i livelli, quello europeo e quello nazionale (*Networking Role*).

Questi poteri contribuiscono a dare alla democrazia parlamentare rappresentativa del continente europeo una forma molto diversa da quella tradizionale.

Un altro dei ruoli assegnati ai Parlamenti Nazionali nel quadro del sistema dell'UE è rappresentato dal controllo di sussidiarietà che essi possono esercitare sugli atti dell'Unione. Questa previsione è, certamente, la più innovativa tra quelle rivolte ai Parlamenti nazionali contenute nel Trattato<sup>218</sup>. Tanto che si è giunti a sostenere che i Parlamenti nazionali, presi collettivamente, formino virtuale "Terza camera" dell'UE.<sup>219</sup> Tramite il *Early Warning Mechanism* (Meccanismo di allerta precoce), infatti, i Parlamenti nazionali possono dare vita, collettivamente, ad un attore capace, in un certo senso, di svolgere almeno tre delle principali funzioni tipicamente parlamentari: legislativa, rappresentativa e deliberativa.

Innanzitutto, questo meccanismo permette ai Parlamenti nazionali di influenzare il processo decisionale al livello europeo; permette di creare un ulteriore canale di rappresentanza tra i cittadini e l'Unione europea; l'EWM istituisce, *de facto*, un nuovo forum di discussione in cui vengono valutate e

---

<sup>218</sup> Daukšienė I., Matijošaitytė S., *The role of national parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon* in *Jurisprudence* 2012, 19(1), 31–47.

<sup>219</sup> Cooper I., A "Virtual Third Chamber" for the European Union, *National Parliaments after the Lisbon Treaty* ARENA Working Paper 3, 30.

giudicate nel merito le varie proposte legislative dell'UE, con una particolare attenzione al rispetto del principio di sussidiarietà.

Sebbene sia certamente interessante quanto sostenuto da Cooper, va analizzato l'efficacia e il reale utilizzo degli strumenti a disposizione dei Parlamenti Nazionali e quanto sia realmente auspicabile, per il processo d'integrazione europea, che essi formino una terza camera. Come già detto, l'architettura istituzionale dell'UE è già abbastanza complicata e cacofonica di per sé, senza bisogno di aggiungere 28 attori che, inoltre, perseguono interessi molto spesso contrastanti. Oltre al fatto che lo stesso ruolo può essere espletato in maniera molto più agevole dal Parlamento Europeo. Risulterebbe molto difficile spiegare ai cittadini il perché di una tale struttura, oltre ad incorrere in un reale rischio di impasse legislativo-politico che minerebbe l'ormai debole progetto europeo.

L'ultima competenza conferita ai Parlamenti Nazionali nel quadro disegnato dai Trattati è quella, invero tipica della democrazia parlamentare nazionale, di controllare l'operato del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea e dei relativi sottogruppi (Eurosummit ed Eurogruppo)<sup>220</sup>. In sostanza si tratta del normale controllo che i Parlamentari nazionali esercitano sui governi nel quadro del normale funzionamento dell'attività parlamentare nazionale. In particolare, alcuni Parlamenti nazionali più attivi hanno cominciato a sviluppare degli strumenti di controllo più efficaci rivolti all'attività dei propri governi nell'ambito dei vari incontri di vertice. Solitamente si tratta di mandati ex ante e/o controlli ex post che valutano l'operato del governo<sup>221</sup>. I problemi legati al controllo esercitato dai Parlamenti nazionali sui vari incontri di vertice sono, principalmente, due.

---

<sup>220</sup> Daukteler C., Kreilinger V., Rozenberg O., Wessels W., *National parliaments: their emerging control over the European Council*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2013, 16.

<sup>221</sup> Wessel W., Rozenberg O., Van Den Berg M., Heffler C., Kreilinger V., Ventura L., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, EP DG for Internal Policies Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2013, 75.



Innanzitutto, i controlli non sono omogenei, nel senso che ogni Parlamento utilizza strumenti diversi e questo dipende dall'assetto costituzionale nazionale (oltre al fatto che molti Parlamenti, soprattutto degli Stati del Sud, non esercitano alcun tipo di controllo) - molto interessante a tal riguardo lo studio condotto da OPAL - *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty* - che ha misurato l'efficacia dei Parlamenti nazionali attraverso tre criteri: l'accesso alle informazioni, infrastruttura per il processo di scrutinio e il processo delle informazioni. Con l'entrata in vigore di Lisbona, tutti i Parlamenti nazionali ricevono i documenti direttamente da Bruxelles, il nodo cruciale non sta nel ricevere le informazioni, ma nella capacità di recepimento da come i Parlamenti stessi siano strutturati, in commissioni o sotto-commissioni anche specializzate, dal momento che la maggior parte dei documenti hanno natura tecnica. Va considerato inoltre il potere di controllo che realmente i Parlamenti nazionali hanno sui Governi e l'obbligo che questi ultimi hanno di rispettarlo. Un esempio evidente fu durante la crisi greca; il mandato del Governo finlandese in seguito al pronunciamento della Commissione affari europei di votare a favore della *Grexist* o meglio, di votare in favore degli aiuti alla Grecia solo se rispettati alcuni criteri. Più in generale, altri governi quali quello Estone, Lituano, Slovacco e Sloveno, non hanno la possibilità di approvare documenti o presentare posizioni al COREPER finché il processo di scrutinio dei Parlamenti nazionali non sia volto al termine<sup>222</sup>.

Il secondo problema è ancor più sostanziale del primo. Il controllo esercitato dai Parlamenti nazionali, infatti, è esercitato solo sul Governo e non su tutto il Consiglio, quindi, anche in considerazione del fatto che, in seno ai summit, solitamente prevalgono i rapporti di forza, è evidente che il controllo che un Parlamento sarà in grado di esercitare sarà direttamente pro-

---

<sup>222</sup> Auel K., Hoing O., *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis*, Sieps- European Policy Analysis, 2014, 3-14.

porzionale al potere del suo Governo rispetto a quello degli altri Paesi e, inoltre, inversamente proporzionale al potere che il suo Governo ha sul Parlamento. Pertanto, per fare un esempio, il controllo che il Bundestag, la Camera dei Lord Inglese o il Parlamento Olandese possono esercitare su un Consiglio Europeo è molto maggiore di quello che può esercitare il Parlamento Croato.

Numerose ricerche<sup>223</sup> dimostrano come i Parlamentari nazionali possano realmente occuparsi di affari europei esclusivamente se rinunciano ad un ritorno in termini di risultati elettorali e di influenza politica sulle politiche nazionali. Vanno anche considerati i rapporti di forza in seno ai Parlamenti e i rapporti di forza in seno alla maggioranza parlamentare e al governo. Un esempio concreto è la legge di stabilità che verrà discussa in Parlamento italiano nell'ultima settimana di ottobre, in linea con le tempistiche dettate dal semestre europeo. Indipendentemente dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio rispetto ad alcuni moniti dettati da Bruxelles, la legge di stabilità non è stata bocciata dall'*establishment burocratico europeo*. Va aggiunto che in questo specifico caso il Governo italiano, oltre ad aver avuto un via libera da Bruxelles si è assicurato un margine di 5 miliardi sul Patto di Stabilità e crescita - la famosa flessibilità - qualora la finanziaria venga approvata con i numeri presentati a Bruxelles. Chiaramente, rispetto all'approvazione delle finanziarie precedenti, che affrontavano un iter di commissioni e parlamentare, che poteva portare allo snaturamento del documento di bilancio presentato dal Governo, i paletti posti dal semestre europeo non permettono più questo margine di manovra frutto di un normale iter parlamentare; il documento di bilancio presentato dal Governo finisce con il coincidere con quello concordato a Bruxelles. Qualora il Parlamento italiano, nella fattispecie, la maggioranza, si trovasse a respingere la legge

---

<sup>223</sup> Winzen T., *European integration and national parliamentary oversight institution*, in *European Union Politics*, June 2013 14, 297-323.

di stabilità e la finanziaria così come approvata nei suoi contenuti generali a Bruxelles, la maggioranza o il Parlamento correrebbero il rischio di andare ad elezioni anticipate. È evidente l'asimmetria di responsabilità e potere dei Parlamenti nazionali rispetto alle tematiche europee e alle responsabilità nello sfiduciare il proprio Governo. Si può comparare esclusivamente alla mozione di censura esercitata dal Parlamento Europeo e che porterebbe alle dimissioni della Commissione (art 139 regolamento interno Parlamento europeo)<sup>224</sup>.

Un altro esempio è stato il ruolo “non giocato” dal Parlamento greco durante i negoziati per evitare la Grexit, il Primo ministro Greco Alexis Tsipras riunitosi a Bruxelles per chiudere l'accordo sul pacchetto di riforme che il governo greco avrebbe dovuto approvare - per norma costituzionale greca - per avere accesso agli aiuti europei, ha deciso di andare a referendum popolare, la cui natura stessa delle domande del referendum erano altamente discutibili, senza consultare il Parlamento che avrebbe dovuto ratificare queste misure. C'è chi sostiene che la sua negoziazione sia stata in seno al suo partito più che con il Parlamento, tanto che la seconda tranche di misure sono state approvate dal Parlamento da una maggioranza trasversale e non di governo, situazione che ha portato il Primo ministro ad andare ad elezioni anticipate.

---

<sup>224</sup> Regolamento Parlamento europeo 2015 Articolo 139 Mozione di censura nei confronti della Commissione:

1. Un decimo dei deputati che compongono il Parlamento può presentare al Presidente una mozione di censura nei confronti della Commissione.
2. La mozione deve recare la menzione “Mozione di censura” ed essere motivata. Essa è trasmessa alla Commissione.
3. Il Presidente comunica immediatamente ai deputati la presentazione della mozione.
4. La discussione sulla censura ha luogo solo quando siano trascorse almeno ventiquattr'ore dalla comunicazione della mozione di censura ai deputati.
5. La votazione sulla mozione ha luogo per appello nominale, quando siano trascorse almeno quarantott'ore dall'inizio della discussione.
6. La discussione e la votazione hanno luogo al più tardi nel corso della tornata successiva alla presentazione della mozione.
7. La mozione è approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento. L'esito della votazione è notificato ai Presidenti del Consiglio e della Commissione.

Durante la crisi greca, il Parlamento nazionale ellenico è stato relegato ad un mero organo di ratifica, il dibattito se avveniva, avveniva esclusivamente dopo le scelte del Primo ministro a Bruxelles. Di conseguenza in questa analisi rispetto al ruolo di Parlamenti Nazionali negli affari europei non si può non tenere in conto degli interessi che perseguono anche nel mantenimento dell'essenza stessa del proprio governo che non è detto che sia quello dell'Unione.

#### 4.2.3 *Il Controllo di Sussidiarietà e il Early Warning Mechanism*

Il principio di Sussidiarietà, uno dei principi fondamentali dell'Unione, enunciato nell'Art. 5 del trattato sull'Unione europea, definisce che un'azione deve essere intrapresa al livello dell'Unione solo se il risultato che si vuole ottenere non è ottenibile se si agisce solamente a livello nazionale, regionale e locale<sup>225</sup>.

Secondo quanto previsto dall'art. 7 (2) del Protocollo n.2 TFEU, introdotto dal Trattato di Lisbona, la Commissione è tenuta riconsiderare una sua pro-

---

<sup>225</sup> *Art. 5 TUE:*

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. 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.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le Istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le Istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

posta legislativa se un numero sufficiente di Parlamenti nazionali<sup>226</sup> le ha inviato dei pareri motivati che affermano che detta proposta viola il principio di sussidiarietà. A questo punto, la Commissione ha la possibilità di scegliere se ritirare, emendare o mantenere la propria proposta. In quest'ultimo caso, però, essa è tenuta a giustificare la sua scelta e a spiegare le ragioni per le quali la proposta non viola il principio in parola. Questa procedura di allerta precoce è detta procedura del "Cartellino Giallo". Se, invece, il numero di pareri motivati ricevuti dalla Commissione rappresenta anche la maggioranza dei voti attribuiti ai Parlamenti, e la procedura prevista per l'approvazione di quell'atto è la procedura legislativa ordinaria, allora, in questo caso, è attivata la procedura detta del "Cartellino Arancione" (*Orange Card Procedure*; OCP). Nel quadro di questa procedura la Commissione ha l'obbligo di riconsiderare la propria proposta.

Nel caso in cui decidesse di non modificare né ritirare la proposta, la Commissione deve inviare un parere motivato al Parlamento europeo ed al Consiglio nel quale spiega i motivi per i quali ritiene che la proposta non violi il principio di sussidiarietà.

A questo punto il Parlamento europeo e il Consiglio esaminano se la proposta è conforme al principio di sussidiarietà prima di concludere la prima lettura. Se la maggioranza semplice dei membri del Parlamento europeo o il 55% dei membri del Consiglio ritiene che la proposta violi il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

Finora la *Yellow Card Procedure* (YCP) è stata utilizzata solo due volte. E', infatti, molto difficile riunire un gruppo di Parlamenti sufficientemente ampio da permetterne l'attivazione. La prima volta che essa è stata attivata è stata nel maggio 2012, in opposizione alla proposta di direttiva della Com-

---

<sup>226</sup> Un terzo dei voti assegnati ai Parlamenti nazionali. Un quarto se la proposta riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ogni Stato membro ha due voti, se uno Stato ha due camere, i voti saranno ripartiti uno per camera, altrimenti il PN è dotato di due voti.

missione sul diritto di sciopero<sup>227</sup>. Nel novembre 2013, invece, i Parlamenti nazionali si opposero alla creazione di un public prosecutor europeo<sup>228</sup>. Nel primo caso la Commissione ha ritirato la proposta, mentre, nel secondo ha deciso di proseguire l'iter legislativo utilizzando lo strumento della cooperazione rafforzata<sup>229</sup>. In questo caso il parere contrario dei Parlamenti Nazionali, è stato ribadito in seno al Consiglio, dagli stessi rappresentanti dei Governi che hanno bloccato la proposta contro il volere di Parlamento europeo e Commissione. Questa considerazione può spingere a dire che gli Stati vengano rappresentati più volte in seno alle Istituzioni europee.

In ogni caso, il ricorso alla YCP sembra essere in aumento. Il numero di pareri motivati ricevuti dalla Commissione aumenta in maniera lenta ma costante di anno in anno. Questi pareri però sono rivolti a diverse proposte e, quindi, non si giunge mai alla formazione della minoranza di blocco. Inoltre la partecipazione alla procedura è molto disomogenea all'interno dell'Unione. Ci sono alcuni Stati molto attivi e altri assolutamente inerti<sup>230</sup>. Ciò è dovuto, tra l'altro, alla diversa attitudine dei Parlamenti e alle diverse procedure interne che regolano le modalità con cui il parere deve essere adottato, che possono variare da Paese a Paese, ma anche da Camera a Ca-

---

<sup>227</sup> La Commissione europea pubblica il 21 marzo 2013 una proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi COM(2012)130- meglio conosciuta come MONTI II- , tale proposta è stata considerata dai Parlamenti nazionali come atto che violava il principio di sussidiarietà: 12 parlamenti nazionali (19 voti su 56) inviarono il loro parere motivato, attivando in questo modo la procedura del cartellino giallo. In dottrina vedi Baret G., *Monti II: The Subsidiarity Review Comes of Ages...or Than again maybe it doesn't*, in *Maastricht journal of European and Comparative law*, 2012-4, 599.

<sup>228</sup> In questo caso, invece, per attivare la procedura furono sufficienti 14 Camere, perché la proposta in parola riguardava lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Vedi Pintz A., *National Parliament overcoming Collective Action Problems Inherent in the Early Warning Mechanism: The case of MONTI II and EPPO*, Working Paper Series, School of government Luiss Guido Carli, 2014, 41.

<sup>229</sup> Tenhunen S., *EU subsidiarity check by National Parliaments*, European Parliamentary Research Service, 2014.

<sup>230</sup> Piedrafita S, Blockmans S., *Shifting EU Institutional Reform into High Gear: Report of the CEPS High-Level Group*, CEPS, 2014, 40.

mera e che possono prevedere maggioranze e procedimenti anche molto diversi tra loro.

Nella disciplina del controllo di sussidiarietà sono presenti, poi, alcuni dubbi di matrice interpretativa. Innanzitutto, il primo dei criteri di validità della YCP è la provenienza da parte di un Parlamento Nazionale o di una delle sue Camere, del parere motivato. La definizione pone dei problemi per quegli Stati membri organizzati in maniera federale o nei quali, comunque, i Parlamenti regionali siano dotati di competenze legislative. Nel caso in cui, infatti, una proposta della Commissione riguardasse un ambito che rientra nelle competenze attribuite alle regioni dall'ordinamento di un dato Stato membro, non si potrebbe/dovrebbe considerare un'Assemblea regionale come una camera del Parlamento?

È, invece, assodato che i Parlamenti possono delegare alla commissione parlamentare competente di rappresentare tutto il Parlamento, senza nemmeno il bisogno di un voto in plenaria, l'unico requisito è che la commissione rappresenti la volontà del Parlamento o della Camera nel suo insieme. Anche in questo caso il Trattato non specifica oltre, dato che queste questioni pertengono al diritto parlamentare interno cui il Trattato non può accedere. Secondo Cooper, gli esempi del 2012 e del 2013 dimostrano l'efficacia del "Cartellino Giallo".

Essi sarebbero esempio di capacità dei Parlamenti nazionali di influenzare la politica dell'Unione e, quindi, la bontà e l'efficacia di questa soluzione<sup>231</sup>. Si deve però ammettere che sulle 509 proposte legislative presentate dalla Commissione tra il 2009 e oggi, la percentuale di riuscita è assolutamente risibile e trascurabile<sup>232</sup>. Un'altra conclusione che è possibile trarre dai casi del 2012-'13 è che gli Stati membri (e quindi i rispettivi Parlamen-

---

<sup>231</sup> Cooper I., *The story of the first 'yellow card' shows that national parliaments can act together to influence EU policy*, London school of Economics blog, 23 April 2015.

<sup>232</sup> Dal 2009 ad oggi sono stati inviati 304 pareri motivati da parte dei PN. Dall'inizio della legislatura in corso- giugno 2014, invece, i pareri motivati inviati sono stati 15.

ti) riescono a trovare una posizione comune solo su questioni che pertengono al cuore delle politiche nazionali, come il diritto di sciopero o la giustizia penale.

Deve però essere notato che, nei due casi in cui la procedura è stata attivata, i Parlamenti nazionali hanno effettivamente dimostrato di sapersi coordinare e di saper agire collettivamente. Rimane irrisolto però l'equivoco secondo il quale l'interesse dell'Unione sia la somma dei 28 interessi o, addirittura, di solo un terzo di essi. Si può essere d'accordo con il fatto che il controllo di sussidiarietà svolto dai Parlamenti nazionali possa portare dei benefici a tutto il sistema dell'Unione, solo a condizione, però, che sia limitato a quelle materie che rappresentano il nocciolo delle politiche nazionali e che sia esclusivamente reattivo e non proattivo. Pertanto l'introduzione di un cartellino verde e/o di uno rosso, porterebbe solo maggiore confusione in un sistema già molto complicato<sup>233</sup>. Bisognerebbe, invece promuovere un reale coordinamento tra Parlamento europeo e nazionale nel "creare una cultura della sussidiarietà".

Sostiene una posizione simile Federico Fabbrini, il quale afferma che, a suo avviso, nel primo dei due casi, il controllo esercitato dai Parlamenti non abbia rispettato i limiti impostigli. In sostanza egli sostiene che, in questo caso, il controllo, invece di concentrarsi sulla sussidiarietà si sia spinto fino a valutazioni più ampie che comprendevano anche la proporzionalità, la necessità e il contenuto politico<sup>234</sup>. Egli afferma, inoltre, che, ad un'attenta analisi non sfugge come i Parlamenti nazionali non siano riusciti a trovare degli argomenti validi per dimostrare la violazione del principio affermato

---

<sup>233</sup> Il cartellino verde, prevedrebbe che un certo numero di Parlamenti Nazionali possa proporre alla Commissione di adottare un certo atto in una certa materia. Il cartellino rosso, proposto dal Primo Ministro Britannico, David Cameron, permetterebbe ai PN di obbligare la Commissione a ritirare una data proposta.

<sup>234</sup> Fabbrini F, Granat K., *Yellow card, but no foul : The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike I*: in *Common market law review*, 2013, v. 50, 1, 115-143.



all'art.5 (3) TUE, e che, quindi, il controllo in parola fosse basato esclusivamente su elementi estranei ad un vero controllo di sussidiarietà.

È quindi possibile dare una prima valutazione della Procedura del Cartellino Giallo: innanzitutto gli Stati membri la usano in maniera molto diseguale e disomogenea. Inoltre, è molto difficile che essi trovino un consenso collettivo che permetta loro di raggiungere il numero di voti necessari per bloccare una proposta, a meno che non si tratti di questioni particolarmente spinose e importanti per gli Stati membri. In terzo luogo, molto spesso, il giudizio su un dato atto non pertiene alla sussidiarietà ma ad altri criteri molto più opachi, che esulano dai poteri conferiti ai Parlamenti nazionali dai Trattati<sup>235</sup>.

#### *4.3 La Cooperazione Interparlamentare*

La Cooperazione Interparlamentare, è la terza area di azione dei Parlamenti nazionali. Essa è intesa principalmente nel senso di cooperazione tra i Parlamenti nazionali collettivamente e il Parlamento europeo. Negli incontri interparlamentari i membri dei Parlamenti nazionali e quelli del Parlamento europeo si incontrano per dibattere di questioni di interesse comune. Lo scopo di queste riunioni è quello di esaminare le decisioni prese a livello europeo e di controbilanciare la perdita di importanza e di potere dei Parlamenti nazionali sulle questioni europee e di rendere più agevole il coordinamento tra i vari Parlamentari e Parlamenti nazionali, in modo da “europeizzare” il controllo che ogni singolo Parlamento nazionale esercita su ogni governo.

---

<sup>235</sup> Per un'analisi dei pareri motivati inviati alla Commissione che rispecchiano criteri di politica interna più che di violazione del principio di sussidiarietà vedi Goldoni, M., *Reconstructing the early warning system on subsidiarity: the case for political judgment*, in *European Law Review* 39 (5), 647-663.

Oggi esistono vari fora di questo tipo: la Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari ( COSAC)<sup>236</sup>, la Conferenza sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune (CCFSP), e la Conferenza sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (CCSDP), istituite nel 2012, oltre alla già citata Conferenza Interparlamentare sulla *Governance* Economica e Finanziaria (IPC-EFG).

La base giuridica di queste formazioni si trova agli artt. 9 e 10 del Protocollo n.1 TFUE e all'art.13 TSCG. L'art. 9 afferma che "Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione". Il già citato articolo 10, invece, costituisce l'effettiva base giuridica di COSAC, CCFSP e CCSDP. L'art. 13 TSCG, poi, afferma che "Come previsto al titolo II del protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato ai trattati dell'Unione europea, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle parti contraenti definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione" del trattato.

---

<sup>236</sup> *Principali caratteristiche del COSAC*

- *Presidenza*: Parlamento dello Stato membro che detiene la Presidenza del Consiglio.
- *Composizione*: 6 Parlamentari per ogni Stato membro + 6 Membri del Parlamento europeo.
- *Partecipanti*: (174 membri), Parlamentari nazionali membri delle commissioni parlamentari dedicate agli affari europei.
- *Creazione*: 1989.
- *Frequenza*: Due volte all'anno.
- *Obiettivi*: Una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione promuove inoltre lo scambio di informazioni e buone prassi tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. (Art. 10 Prot. 1TFUE).

Sebbene le riunioni di questo tipo siano sempre più numerose, il processo di cooperazione interparlamentare è, nei fatti, in fase di stallo<sup>237</sup>. Ciò è principalmente dovuto al fatto che i Parlamentari europei e i Parlamentari nazionali si trovano molto spesso in disaccordo sulla composizione delle riunioni, sulle sue modalità di svolgimento, oltre che sui contenuti.

Per esempio ci sono state importanti divergenze sulla composizione della IPC-EFG.

Infatti, l'art.13 TSCG non fa riferimento a nessun articolo in particolare, ma al Protocollo n.1 in generale, i deputati europei (MEP) hanno spinto per una composizione della conferenza tale da permettere loro di essere in numero maggiore rispetto ai membri dei singoli Parlamenti nazionali. I Parlamentari nazionali, invece, spingevano per una composizione analoga a quella prevista per il COSAC, ossia con una rappresentanza paritaria tra tutte le assemblee, compresa quella europea. Alla fine è passata la linea del Parlamento europeo che ha ottenuto una rappresentanza più corposa rispetto agli altri Parlamenti.

Peraltro, i dati, suggeriscono che la partecipazione a queste conferenze è piuttosto bassa.

La rivalità tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali in merito alla “Conferenza articolo 13” è focalizzata su quale delle Istituzioni menzionate sia realmente garante e difensore del principio di *accountability* democratica nel processo di *governance* economica della crisi. Il Parlamento europeo ha espresso chiaramente la propria posizione approvando una relazione nel 2012, prima dell'entrata in vigore del *Fiscal Compact*, in cui esprimeva soddisfazione per l'aumentare della cooperazione interparlamentare, questo strumento però non “deve diventare un nuovo organismo che porterebbe ad una delegittimazione dal punto di vista democratico e costituzionale”. Nella

---

<sup>237</sup> Kreiling V., *Possibilities for Upgrading Inter-parliamentary Cooperation after the 2014 European Elections* in *Polish Quarterly of International Affairs* 1/2014, 57-68.

stessa relazione il Parlamento europeo, riferendosi a se stesso, si definisce l'istituzione in grado di garantire una piena legittimità democratica per un'unione economica e monetaria<sup>238</sup>.

I Parlamenti nazionali, su iniziativa della Presidenza Danese, hanno inviato una lettera condivisa al Presidente del Consiglio europeo per rimarcare il loro ruolo come garanti del principio di democraticità in seno all'unione economica e monetaria.

La disputa si concentra anche sull'interpretazione degli Articoli del trattato a cui fa riferimento: il Parlamento europeo considera come base per la conferenza l'Articolo 13 del *Fiscal Compact*, trattato intergovernativo non ancora inserito nell'ordinamento comunitario; i Parlamenti nazionali interpretano l'articolo come facente riferimento all'Articolo 9 e 10 del protocollo 1 del Trattato di Lisbona.

La differenza nell'interpretazione è legata esclusivamente al mandato che le si attribuisce: i Parlamenti nazionali considerano che questa conferenza debba occuparsi di tutti gli aspetti relativi la *governance* economica dell'unione europea, il Parlamento europeo, invece, ritiene che tale incontro dovrebbe occupare esclusivamente "politiche di bilancio e di altre tematiche affrontate dal Trattato".

A questa riunione il Parlamento europeo considera che dovrebbero parteciparvi solo i Parlamenti nazionali che hanno ratificato il *Fiscal Compact* - come abbiamo esaminato in precedenza - non prevede l'unanimità ma esclusivamente la ratifica da parte di dodici Stati Membri.

Un'analisi della partecipazione delle riunioni del COSAC tra il 2009 e il 2013 dimostra come l'interesse nei confronti degli affari europei dei Parlamentari nazionali sia, nel migliore dei casi, ambiguo. La stessa conclusione si può trarre dall'analisi della partecipazione alle riunioni della IPC-EFG.

---

<sup>238</sup> P7\_TA(2012)0430, Verso un'autentica Unione economica e monetaria, Martedì 20 novembre 2012 - Strasburgo.

Per esempio alla prima conferenza, tenutasi a Vilnius, tre Paesi (Lussemburgo, Bulgaria e Slovacchia) non hanno inviato nessun rappresentante e, il numero di membri variava, anche di molto, da Paese a Paese (per esempio la Germania e la Lituania inviarono rispettivamente 11 e 9 rappresentanti, mentre la Francia e l'Italia 6 e 5). Si deve ancora aggiungere che, oltre a tutto, questa rivalità tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali rende ancor meno efficace quel, già di per sé molto debole, strumento che è la cooperazione interparlamentare.

Le varie conferenze hanno, infatti, mandati molto deboli, composizioni variabili e calendari estremamente incerti. La partecipazione è sporadica e dipende più dalle circostanze contingenti che da un reale interesse per la conferenza<sup>239</sup>. E, come detto, le Istituzioni che dovrebbero parteciparvi sono più interessate dalle dispute su chi dovrebbe essere rappresentato e chi no che non dalla discussione dei contenuti<sup>240</sup>.

È stato sostenuto che la Conferenza Interparlamentare sulla *Governance* Economica e Finanziaria, prevista dall'Articolo 13 del *Fiscal Compact*, rappresenti, nei fatti, il primo passo verso una maggiore integrazione degli Stati dell'Eurozona<sup>241</sup>. La Presidenza del Semestre europeo di turno e il Parlamento europeo invitano i Parlamenti nazionali a prendere parte ad una conferenza interparlamentare sul semestre europeo. Quest'anno la conferenza è stata organizzata il 16 e il 17 febbraio 2016 a ridosso di uno dei più importanti Summit europei quello che avrebbe potuto sancire l'uscita *de facto* della Gran Bretagna dall'Unione europea. Purtroppo questo è andato

---

<sup>239</sup> Per esempio, la Lituania inviò ben 9 partecipanti alla prima riunione della IPC-EFG, ma perché era lei stessa ad organizzarla. Sul punto Kreilinger V., *The relationship between national parliaments and the European Parliament remains contested in the area of economic governance*, London school of Economics blog, 2014.

<sup>240</sup> Cooper I., *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the 'Article 13' Interparliamentary conference*, LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP21/2014, 34.

<sup>241</sup> Kreilinger V., *Building an inter-parliamentary bridge for more economic integration*, Notre Europe-Jacques Delors Institute, 2013,12.

ad incidere sull'efficacia stessa della conferenza: il Presidente del Parlamento europeo ha dovuto rinunciare all'apertura della Conferenza e il Presidente della Commissione Juncker ha fatto un breve discorso iniziale senza potere ascoltare gli interventi dei Parlamenti nazionali.

La parte più interessante di questo tipo di incontro istituzionale non è costituita dalla partecipazione dei deputati e *decision maker* nazionali ed europei, come analizzato in precedenza, ma dai documenti preparatori alla conferenza stessa. Questi documenti ci indicano la misura in cui i Parlamenti nazionali vengono coinvolti nel semestre europeo dagli stessi governi. Come detto nel capitolo del progetto di ricerca, il semestre europeo prevede la presentazione da parte degli Stati di due documenti alla Commissione europea i Programmi di stabilità e convergenza (PSC) e i programmi nazionali di riforma (PNR). Secondo l'articolo 3.4 del Regolamento 1466/97, i Parlamenti nazionali possono prendere parte al processo del Semestre europeo attraverso il loro coinvolgimento nella stesura dei due documenti che devono essere presentati ad aprile a Bruxelles. Il Consiglio e la Commissione fanno una valutazione dei programmi e in Maggio la Commissione presenta le raccomandazioni specifiche per paese.

Dai documenti, preparati in vista della settimana europea e pubblicati sul sito del Parlamento europeo, si riscontra un basso, per quanto in aumento, coinvolgimento da parte dei Parlamenti nazionali nella loro stesura<sup>242</sup>.

La settimana europea dà l'opportunità ai deputati nazionali membri di commissioni competenti nel merito e a quelli europei di discutere di alcuni

---

<sup>242</sup> Nel 2014 erano quindici i parlamenti coinvolti nella stesura del PSC, nove non coinvolti. Tredici coinvolti nella stesura dei PNR e quattordici non coinvolti. Nel 2015 dodici parlamenti coinvolti nel PSC e quattordici non coinvolti, mentre quindici coinvolti nel PNR e 13 non coinvolti. Le analisi dei documenti presentati possono essere trovati sul sito del Parlamento europeo Dall'analisi effettuata dal Parlamento europeo, in vista della settimana Parlamentare europea, vediamo che soltanto in dodici paesi membri su ventisette fanno riferimento ad un diretto coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella formulazione dei programmi di stabilità e di convergenza, quindici parlamenti su ventisette sono direttamente consultati nella stesura dei programmi nazionali di riforma. Per Un maggior approfondimento Raimla E., *Involvement of the National Parliaments in SCPs and NRPs – 2014 and 2015*, Parlamento europeo, note di sintesi, 4 Febbraio 2016.

dossier ed argomenti cruciali insieme a tecnici europei<sup>243</sup>. Essa, infatti, potrebbe rappresentare, in un certo senso, la controparte parlamentare dell'Eurogruppo e, in questo modo, aumentare la consapevolezza della classe politica intorno alla necessità di una maggiore integrazione economica e un'unione politica<sup>244</sup>.

La differenza sostanziale, anche qualora possa essere il controaltare dell'Eurogruppo, è l'assenza totale di un vero potere decisionale e di influenza nell'iter legislativo europeo.

#### *4.4 Ragioni della marginalità del ruolo dei PN*

I motivi della scarsa incisività dei Parlamenti nazionali nel sistema decisionale dell'Unione europea sono molteplici e hanno ragioni anche molto diverse tra loro, che possono essere di natura amministrativa, politica o istituzionale. Dal punto di vista amministrativo, innanzitutto, si deve constatare che, nella maggior parte dei casi, ai Parlamenti e ai Parlamentari nazionali mancano gli strumenti per poter effettivamente ricevere le informazioni provenienti dalle Istituzioni europee e le competenze per poterle rielaborare in maniera adeguata. Ciò può essere dovuto alla mancanza di personale

---

<sup>243</sup> Vedi agenda degli incontri previsti sul sito del Parlamento europeo, European Parliamentary Week 2016, nel 2016 erano previsti dibattiti sullo stato dell'arte della banking Union, sul sistema di Tripla A sociale e su come aumentare la legittimità democratica durante le negoziazioni sull'MFF.

<sup>244</sup> Oltre alle Conferenze sopracitate esistono anche i seguenti fora politici:

- **Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea:** riunisce i Presidenti dei Parlamenti degli Stati membri e quello del PE. Ha luogo, nel mese di aprile, nella capitale del Parlamento nazionale il cui Paese aveva detenuto la Presidenza del Consiglio nel secondo semestre dell'anno precedente. E' l'organo che, *de facto*, riveste il ruolo principale nelle relazioni interparlamentari.
- **Settimana Parlamentare Europea:** Nel corso della quale, deputati europei e Parlamentari nazionali, si incontrano, a Bruxelles, per discutere e per scambiarsi *best practice* sul Semestre europeo e sul coordinamento delle politiche economiche<sup>244</sup>.
- **Riunioni tra i Presidenti delle Commissioni dei Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo:** che permette di avere il massimo scambio di informazioni con il minimo del formalismo. Ha luogo nella capitale del PN dello Stato membro che detiene la Presidenza del Consiglio.

competente in materia, al carico di lavoro o, anche, al fondamentale disinteresse che alcuni Parlamenti mostrano per gli affari europei.

La ragione amministrativa è legata, in maniera piuttosto stretta, con quella politica. In molti contesti nazionali, infatti, il Parlamento è, spesso, controllato in maniera più o meno stretta dal Governo, che ne condiziona l'azione e che può impedire, di fatto, ai Parlamenti nazionali di svolgere il loro compito. Il problema può, poi, ripresentarsi in maniera opposta, ossia quando il Parlamento nazionale si attiva su impulso del Governo, per sostenerne l'azione di blocco. Inoltre, la materia degli affari europei è, storicamente, considerata riservata all'Esecutivo. In alcuni Paesi (come, per esempio, la Francia) non esiste nemmeno la commissione parlamentare dedicata agli affari europei. Questa mancanza è evidentemente frutto di una volontà politica dei Governi di mantenere il controllo sulla materia e, peraltro, porta poi come conseguenza all'inadeguatezza "amministrativa" di cui sopra. In Italia, il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, ha mantenuto la competenza degli affari europei sotto la Presidenza del Consiglio, nominando un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli affari europei - l'On. Sandro Gozi - e dotandosi di uno Sherpa sugli affari europei Marco Piantini.

Oltre a tutto ciò, si deve anche aggiungere che ci sono ragioni storiche ed istituzionali che rendono il ruolo dei Parlamenti nazionali così marginale. Il progetto europeo, infatti, è un progetto fondamentalmente intergovernativo e tecnocratico in cui i Parlamenti degli Stati membri non hanno avuto alcun ruolo. Principi come la sussidiarietà e la proporzionalità sono stati introdotti solo con il Trattato di Maastricht del 1992 e anche lo stesso principio della democrazia rappresentativa a livello europeo risale a non molto tempo prima, al 1979, con la prima elezione diretta dei Membri del Parlamento Europeo. Le stesse modalità con cui viene gestita l'Unione europea, il metodo intergovernativo e quello comunitario, non prevedono un coinvolgimento,



nemmeno indiretto, dei Parlamenti nazionali. D'altronde, sarebbe anche difficile, da un punto di vista logico, spiegare la loro presenza nel quadro istituzionale dell'Unione.

Nel sistema dell'Unione sono tre gli attori rappresentati: l'Unione, gli Stati membri e i cittadini. Posto che i Parlamenti nazionali non possono rappresentare l'Unione essi possono rappresentare o gli Stati o i cittadini. Il problema si pone perché questi due attori sono già rappresentati, rispettivamente, dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo. Questa ridondanza è, pertanto, di difficile esplicazione. Da un punto di vista giuridico-istituzionale ha poco senso - come sostiene Richard Corbett - sottoporre al voto dei Parlamenti nazionali un atto su cui si siano già espressi il Consiglio e il Parlamento europeo. Anche perché il Parlamento europeo gode, in teoria, di una maggiore legittimità, dovuta al fatto di rappresentare un interesse condiviso e non quello "individuale" di uno Stato membro, mentre, per ciò che concerne il Consiglio, si suppone che i Governi che operano al suo interno agiscano in conformità ad un mandato parlamentare più o meno ampio, fosse anche solo la fiducia.

Ciò vale sia per il ruolo attuale dei Parlamenti nazionali, marginale e fondamentalmente reattivo, che, a maggior ragione, per un'eventuale ulteriore coinvolgimento delle 28 assemblee legislative degli Stati membri<sup>245</sup>. Essi rappresentano un interesse settoriale e l'introduzione di 28 nuovi attori rischierebbe di rendere ingestibile il processo decisionale dell'UE.

In conclusione, è maggioritaria, se non unanime, nella comunità accademica l'opinione secondo la quale i Parlamenti nazionali rivestono un ruolo assolutamente marginale nel sistema disegnato dai Trattati che reggono

---

<sup>245</sup> Si parla molto della possibile introduzione di due nuovi "cartellini" quello rosso e quello verde. Il primo dovrebbe permettere ad un gruppo di Parlamenti nazionali di bloccare una proposta legislativa della Commissione o di abrogare un atto già approvato. Il secondo, invece, permetterebbe ai Parlamenti nazionali di costringere la Commissione a presentare una proposta legislativa su una data questione.

l'Unione europea. Tolti quegli studi che propongono in maniera più o meno velata un ritorno alla sovranità nazionale o comunque ad una “*repatriation*” di una parte, più o meno importante, delle competenze attribuite all'Unione, risulta subito evidente come il problema reale non sia tanto una questione di principio legata ai Parlamenti nazionali in quanto tali, quanto piuttosto un problema legato al deficit democratico dell'Unione europea. Ossia, la comunità accademica considera i Parlamenti nazionali più uno strumento che potrebbe aumentare il livello di democraticità dell'Unione, che non un'istituzione che deve essere coinvolta a prescindere. La chiave, pertanto, consiste nel risolvere il problema della democrazia nel sistema decisionale dell'UE.

In generale, è possibile percepire la convinzione che, viste le attuali difficoltà per procedere ad una maggiore integrazione che risolva anche alcuni degli equivoci costituzionali ed istituzionali da cui è affetta l'Unione, conferire ai Parlamenti nazionali dei poteri più incisivi, anche solo in alcuni ambiti, potrebbe portare dei reali benefici al funzionamento dell'UE, in ossequio al testo dell'articolo 12 TUE.

È senz'altro vero che un più stretto coinvolgimento dei legislatori nazionali garantirebbe dei vantaggi in termini di *accountability* e *ownership*. Allo stesso tempo, però, non si può non tenere conto dei rischi che correrebbe il progetto europeo. Un progetto di *repatriation* sarebbe difficilmente reversibile, una volta cominciato e ci sarebbero ripercussioni anche in termini di *output legitimacy*, dal momento che tutto il processo decisionale risulterebbe meno efficace essendo, da un lato, privato di alcune importanti competenze e, dall'altro, appesantito dall'aggiunta di 28 nuovi attori che devono rappresentare interessi divergenti e, talvolta, addirittura contrastanti.

In definitiva, la questione legata al ruolo dei Parlamenti nazionali è parte integrante del dibattito riguardante il progetto d'integrazione europea e la divisione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione. Le stesse ragioni

storiche che portarono gli estensori del Trattato di Maastricht ad introdurre il concetto di sussidiarietà nel testo del Trattato sono legate a questa tematica.

In sostanza si pensò che questo concetto potesse essere un *escamotage* utile per, se non risolvere, almeno rendere meno evidente ed urgente la questione della divisione delle competenze allontanando lo spettro del federalismo, tanto temuto da buona parte degli Stati membri. Se il Trattato di Lisbona ha allargato notevolmente gli ambiti in cui viene applicata la procedura legislativa ordinaria, basata sul principio di proposta legislativa da parte della Commissione, codecisione tra Parlamento e Consiglio e voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, lo sviluppo delle azioni in materia di *governance* economica hanno sollevato dubbi e forti perplessità.

Il Parlamento europeo, come detto sopra, ha visto limitare il suo coinvolgimento nel processo legislativo in coincidenza con la creazione della Troika, con l'istituzione del trattato del *Fiscal Compact* e contemporaneamente all'instaurazione del «metodo dell'unione».

Nel primo caso la necessità di ricondurre nell'alveo del diritto comunitario le azioni della Troika affidandone la centralità alla Commissione europea garantirebbe al Parlamento europeo la possibilità di esercitare sia il ruolo di controllore democratico che la possibilità di influenzarne le decisioni. Si è visto come le richieste della Troika ai Paesi in deficit abbiano suscitato riserve e proteste non solo per la rigidità o la severità delle misure richieste, ma anche per l'assenza di possibilità di un dialogo con la compagine parlamentare rappresentante i cittadini dell'Unione e i Parlamenti dei Paesi coinvolti.

Il *Fiscal Compact*, in qualità di trattato internazionale, esclude di principio il ruolo del Parlamento europeo. Nonostante la partecipazione di «sherpa» del Parlamento nelle fasi preparatorie alla stesura del trattato stesso, il ruolo riservato al Parlamento è limitato.

All'articolo 12 punto 5 si stabilisce, infatti, che «Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato al Vertice euro per essere ascoltato. Il presidente del Vertice euro riferisce al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Vertice euro». La possibilità di partecipazione è quindi subordinata alla volontà del Vertice e i risultati del vertice euro sono semplicemente riferiti all'assemblea senza che questa possa incidere su essi. Per sostenere la possibilità di un dibattito parlamentare è prevista inoltre in base all'articolo 13 la possibilità per il Parlamento europeo, assieme ai Parlamenti nazionali di organizzare riunioni congiunte sui temi di riferimento del trattato stesso<sup>246</sup>.

La predominanza di fatto del metodo dell'unione, come definito dalla cancelliera Merkel nel famoso discorso di Bruges del novembre 2010, che prevede un processo di presa delle decisioni a metà strada tra il metodo comunitario e quello intergovernativo, esplicita come le decisioni vengano prese in sede di Consiglio europeo, subordinando il ruolo della Commissione a mera esecutrice di tali decisioni e facendo ricercare il consenso delle decisioni prese a livello di Consiglio europeo nei rispetti Parlamenti nazionali. Il suo utilizzo nella fase di «salvataggio» della Grecia ha sollevato notevoli perplessità democratiche.

La preoccupazione di un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo si ravvede anche nel documento dei quattro presidenti quando si afferma che: «Le decisioni sui bilanci nazionali sono al centro delle democrazie parlamentari degli Stati membri. Allo stesso tempo le disposizioni in materia di legittimità e responsabilità democratiche dovrebbero garantire la debita considerazione dell'interesse comune dell'Unione; d'altro canto i parlamenti nazionali non sono nella posizione migliore per tenerne pienamente con-

---

<sup>246</sup> *Art. 13 TSGC :*

Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali definiranno insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del presente trattato.

to. Ciò comporta che l'ulteriore integrazione nella definizione delle politiche e una maggiore condivisione delle competenze a livello europeo dovrebbero essere accompagnate innanzi tutto da un adeguato coinvolgimento del Parlamento europeo nei piani integrati per un'autentica UEM".

Infine non si può non accennare al dibattito, riferito nei sotto capitoli precedente, di un Parlamento o di una sottocommissione del Parlamento europeo della zona euro. Forte perplessità istituzionali sorgono sul primo (quale sarebbe il ruolo del Parlamento europeo rispetto a quello) e sulla composizione della sottocommissione. Il Trattato all'articolo 10 stabilisce infatti che i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Ciò significherebbe che una distinzione tra parlamentari della zona euro e non potrebbe trovarsi non in linea con quanto definito dal Trattato. Come vedremo alti esponenti del mondo politico europeo, tra cui il Presidente della Commissione economica e monetaria al Parlamento europeo l'On. Roberto Gualtieri, dichiaratisi contrari al un Parlamento a doppia velocità, dichiareranno in seguito all'accordo con la Gran Bretagna, la possibilità di costituire un sistemi di voto diverso anche in seno al Parlamento europeo<sup>247</sup>, dimostrando *de facto* anche una flessibilità nell'interpretazione dei Trattati.

Lo sviluppo della partecipazione dei Parlamenti nazionali avviene in fasi successive. Esso trova inizio nel 1989 nella Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari (COSAC) essenzialmente allo scopo di scambiare informazioni e trova forma compiuta nel Trattato di Lisbona che, per la prima volta nei trattati, consacra un articolo ad essi<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Gualtieri R., "Finita l'era dei veti inglesi, l'integrazione adesso è più facile". in La Repubblica, 21 febbraio 2016.

<sup>248</sup> Art. 12:

I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

a) venendo informati dalle Istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;

Nonostante la novità dell'articolo e il loro coinvolgimento nel processo legislativo dell'Unione europea, con il controllo del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, si evidenzia come la preoccupazione predominante nel momento della stesura del trattato fosse concentrata sui temi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che con il Trattato di Lisbona passava da essere tema «intergovernativo» a tematica principalmente comunitaria. È evidente invece come il tema della loro partecipazione alla *governance* economica (allora ancora non prevista) fosse totalmente assente. È forse questo oggi l'aspetto di cui si sente maggiore necessità.

Prova a darne una risposta, come visto nel capitolo precedente, tanto il documento dei quattro presidenti quando recita in materia di intese contrattuali: «La titolarità nazionale è essenziale per l'attuazione delle riforme strutturali. Per garantire la titolarità nazionale sono essenziali un dibattito nazionale sulle misure prioritarie e l'approvazione degli accordi sulle riforme da parte dei parlamenti nazionali. La Commissione dovrebbe essere in grado di informare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali della necessità di queste misure sotto il profilo dell'UEM. Entrambe le parti contrattuali sarebbero responsabili del contenuto e dell'attuazione della rispettiva parte dell'accordo di convergenza e competitività, nonché della comunicazione ai rispettivi parlamenti (nazionali ed europeo) sui progressi realizzati. La piena responsabilità di entrambe le parti può essere garantita soltanto se

---

b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato;

d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato;

e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato;

f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

l'agenda concordata per le riforme è specifica, dettagliata e misurabile. A tal fine è necessario un accordo ex ante su termini concreti, meccanismi specifici di monitoraggio e accesso alle informazioni. Gli accordi e le relazioni di conformità sarebbero pubblicati periodicamente e con tempestività. Cambiamenti economici significativi o un'alterazione della situazione politica, come ad esempio l'elezione di un nuovo Governo, potrebbero comportare una rinegoziazione delle misure e delle tappe precise stabilite per raggiungere gli obiettivi di riforma».

Anche nell'ambito del semestre europeo il ruolo dei Parlamenti nazionali è cruciale. Il loro coinvolgimento e le loro posizioni rendono infatti politicamente più sostenibile la posizione dei rispettivi governi tanto nei confronti della Commissione quanto in sede di Consiglio.

Un ruolo maggiore potrebbero svolgere rispetto al controllo democratico del Consiglio Europeo. Sebbene il Trattato di Lisbona lo renda un'istituzione esso continua ad essere sostanzialmente fuori dal controllo democratico. Il Parlamento europeo non ne è associato, il Presidente si limita ad un'allocuzione introduttiva ma non partecipa ai lavori, e viene poi informato in merito alle proprie conclusioni. Essendo diventato di fatto un organo «decisionale» e non più di semplice impulso, i Parlamenti nazionali sotto quest'aspetto potrebbero definire il mandato dei rispettivi governi quando partecipano alle riunioni del Consiglio Europeo. La prassi parlamentare di ogni Stato membro certo non aiuta. Si constata in quest'ambito una varietà di notevoli differenze da Stato a Stato non immediatamente risolvibile né superabile.

In alcuni casi infatti i capi di governo partecipano alle riunioni del Consiglio Europeo con un voto parlamentare di investitura mentre in altri stati dopo un semplice dibattito parlamentare e in altri ancora senza nemmeno questo passaggio parlamentare. In Italia il Presidente del Consiglio presenta la posizione negoziale del governo di fronte all'aula del Senato in vista del

vertice europeo<sup>249</sup>. Nel caso del vertice europeo di Febbraio 2016, la posizione del Governo italiano fu presentata poche ore prima dell'inizio del Vertice, rendendo ininfluyente i suggerimenti d'aula.

#### *4.5 Il dialogo politico, cartellino verde e cartellino rosso*

Come esaminato nel paragrafo precedente, i Parlamenti nazionali hanno, fino ad ora, esercitato i propri diritti in maniera reattiva attraverso il cartellino giallo o negativa potendo esercitare il potere di veto nell'uso della clausola passerella (Art. 48.6 TEU e articolo 81-3 TFUE).

Una proposta per cambiare il ruolo e la percezione dei Parlamenti nazionali, rispetto all'*establishment comunitario*, sarebbe quello di potenziare e rendere più effettivo lo strumento del dialogo politico e l'introduzione del cartellino verde<sup>250</sup>.

L'importanza del dialogo politico come strumento di relazione con la Commissione in grado di influenzare l'agenda è stata dimostrata dal numero di pareri presentati: nel 2014 la Commissione ha ricevuto 600 pareri, di cui solo il 14% era costituito da pareri motivati per esprimere una violazione del principio di sussidiarietà<sup>251</sup>. Apparentemente, forse anche a causa del complesso sistema, il dialogo politico sembra lo strumento privilegiato dai Parlamenti nazionali.

La COSAC nelle sue conclusioni di Dublino nel giugno 2013 ha evidenziato la necessità di riformare gli strumenti in possesso dei Parlamenti naziona-

---

<sup>249</sup> Fece scalpore l'allocuzione di Mario Monti, in veste di Senatore a vita, al Senato in seguito alla presentazione dal parte del Presidente del Consiglio Matteo Renzi in vista del Consiglio europeo del 18-19 Febbraio. Per due giorni i giornali italiani riportarono il diverbio tra il Senatore a vita Mario Monti e Matteo Renzi, con i consegnati botta e risposta via mezzi Stampa.

<sup>250</sup> In questa direzione si stanno muovendo i Parlamenti nazionali e la Commissioni, così come evidenziato nel dibattito avvenuto al Parlamento europeo il 19 novembre 2015 vedi Interparliamentary Committee Meeting : "*The future institutional evolution of the Union reinforcing the parliamentary scrutiny of the EU governance*" Incontro previsto nella Commissione affari Costituzionali tra i rappresentanti dei Parlamenti Nazioni e del Parlamento europeo. Sul sito del Parlamento europeo si può trovare la registrazione in *webstreaming*.

<sup>251</sup> COM(2014) 507 Relazione della Commissione Rapporto annuale 2013 relazioni tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali, Bruxelles 5.8.2014.



li: “considera che i Parlamenti nazionali dovrebbero essere maggiormente coinvolti nel processo legislativo dell’unione europea non esclusivamente come guardiani del principio di sussidiarietà, ma come attori attivi del processo [...] dovrebbero essere coinvolti più positivamente attraverso una visione olistica che permetta ai Parlamenti di invitare la Commissione a proporre proposte legislative che reputino necessarie”.

Alcuni Parlamenti hanno fatto proposte diverse in base all’interpretazione di questo documento: la Camera dei rappresentanti dei Paesi Bassi (Tweede Kamer) ha proposto di una sorta di cartellino verde, o un “late card”, sulla falsariga del cartellino giallo, in cui i Parlamenti nazionali possano esprimersi anche in corso di approvazione della legislazione su tematiche quali la proporzionalità e la base legale<sup>252</sup>.

Il Parlamento inglese, invece, maggiormente in linea con le conclusioni della COSAC propone una carta verde<sup>253</sup> che dia per così dire un potere di iniziativa legislativa ai Parlamenti Nazionali sulla falsa riga dell’Articolo 225 del TFUE<sup>254</sup>.

L’introduzione di questi nuovi “poteri”, così come definiti dalla proposta inglese e olandese, sembra stia riscontrando sempre maggior successo tra i Parlamenti nazionali; su iniziativa olandese, quattordici Parlamenti e il Parlamento europeo a Riga hanno iniziato a riflettere su come migliorare la loro cooperazione per influenzare l’agenda di lavoro della Commissione e rivedere i meccanismi dei cartellini.

---

<sup>252</sup> Dutch Tweede Kamer, *Ahead in Europe. On the role of the Dutch House of Representatives and National Parliaments in The European Union - Final Report on Democratic Legitimacy*, sito ufficiale del governo olandese, Maggio 2014.

<sup>253</sup> Lettera della House of Lord, “*toward a genuine green card*”, 28 gennaio 2015.

<sup>254</sup> *Art 225 del TFUE*:

A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l’elaborazione di un atto dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo.

Sedici Parlamenti nazionali, su iniziativa della Camera dei Lord inglesi, hanno già proposto un cartellino verde, riguardante l'introduzione di un approccio strategico per lo spreco alimentare in vista dell'adozione del pacchetto sull'economia circolare da parte della Commissione<sup>255</sup>. La Commissione ha introdotto questa proposta all'interno della sua comunicazione sulla Comunicazione circolare<sup>256</sup>.

Il dibattito sull'introduzione di un cartellino verde o un cartellino rosso, proposto dal Primo Ministro inglese David Cameron con l'intenzione di introdurre un ulteriore potere di veto dei Parlamenti nazionali che potrebbero bloccare o respingere le proposte legislative della Commissione, vede contrapposti Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

Va evidenziato che l'introduzione di questo cartellino rosso viene considerato da alcuni studiosi<sup>257</sup> come uno strumento che altererebbe gli equilibri istituzionali, andando a creare un sistema di doppio veto esercitato dagli Stati rappresentati in Consiglio e dai Parlamenti nazionali.

Lo stesso Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, in un incontro a Bruxelles organizzato nell'ambito delle giornate europee della testata francese, "*le nouvel observators*", in risposta alle richieste di Cameroon, si è dichiarato favorevole al maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali europei ma sottolineando che "i parlamenti nazionali debbano avere un maggior ruolo, ma vis a vis dei propri governi, infatti anche loro sono co-legislatori insieme al Parlamento europeo".

---

<sup>255</sup> UK House of Lords, European Union Committee, and co-signatories 'Letter to the European Commission', *Food waste: a proposal by national parliaments to the European Commission*, 22 July 2015.

<sup>256</sup> COM(2014)0398. Commissione della Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, Bruxelles, le 2.7.2014.

<sup>257</sup> Kreiling V., *David Cameron's proposal to give national parliaments a 'red card' over EU laws is deeply flawed*, London school of economics blog, 2015.

Dello stesso avviso la Presidente della Commissione affari costituzionali, Danuta Hubner, in un'intervista rilasciata a Euroactiv<sup>258</sup>, considera prioritario cambiare e rendere più flessibili le misure per i cartellini gialli e il rispetto del principio di sussidiarietà<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Interview Hubner D., *Cameron sketches out EU reform demands, stays quiet on timing*, euractiv, 10 novembre 2015.

<sup>259</sup> Procedure esistenti

#### *Cartellino Giallo*

La procedura del Cartellino Giallo (*Yellow Card Procedure*; YCP) è il primo dei due meccanismi di controllo della sussidiarietà attualmente esistenti. Per l'attivazione di questa procedura ad ogni Parlamento nazionale sono assegnati 2 voti (1 per camera nei Parlamenti bicamerali) che essi possono esprimere su un atto legislativo presentato dalla Commissione. Il voto dei PN viene espresso tramite la presentazione di un parere motivato che affermi la violazione del principio di sussidiarietà da parte dell'atto in oggetto. Perché la procedura sia attivata è necessario che almeno un terzo dei voti disponibili affermi la violazione (1/4 se si tratta di questioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Nel caso in cui si raggiunga questo quorum alla Commissione si presentano 3 possibilità: essa può ritirare la proposta, emendarla o mantenerla inalterata. In quest'ultimo caso, però, è tenuta a giustificare la sua scelta e a spiegare le ragioni per le quali la proposta non viola il principio in parola. Fino ad oggi sono state attivate solo due YCP e la Commissione ha deciso, una volta, di ritirare la propria proposta (direttiva sul diritto di sciopero nell'UE) e, l'altra, di non modificarla e di continuare l'iter legislativo (public prosecutor europeo).

#### *Cartellino Arancione*

Quando, invece, il numero di pareri motivati ricevuti dalla Commissione rappresenta anche la maggioranza dei voti attribuiti ai Parlamenti, e la procedura prevista per l'approvazione di quell'atto è la Procedura Legislativa Ordinaria, allora, in questo caso, è attivata la procedura detta del 'Cartellino Arancione' (*Orange Card Procedure*; OCP). Nel quadro di questa procedura la Commissione ha l'obbligo di riconsiderare la propria proposta. Nel caso in cui decidesse di non modificare né ritirare la proposta, la Commissione deve inviare un parere motivato al Parlamento europeo ed al Consiglio nel quale spiega i motivi per i quali ritiene che la proposta non violi il principio di sussidiarietà. A questo punto il Parlamento europeo e il Consiglio esaminano se la proposta è conforme al principio di sussidiarietà prima di concludere la prima lettura. Se la maggioranza semplice dei membri del Parlamento europeo o il 55% dei membri del Consiglio ritiene che la proposta violi il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

#### *Procedure proposte*

##### *Cartellino Verde*

La procedura del Cartellino Verde (*Green Card Procedure*; GCP) è stata invece proposta da più parti ed è considerata un possibile modo per aumentare il coinvolgimento dei PN nel processo UE. Anche il Primo Vicepresidente della Commissione Timmermans l'aveva sostenuta quando era membro del Governo Olandese. Questo meccanismo consisterebbe nella possibilità, per un numero prefissato di PN, di obbligare la Commissione a presentare una proposta legislativa in un dato ambito. Il meccanismo di funzionamento sarebbe, con buona probabilità, analogo a quello previsto per YCP e OCP.

##### *Cartellino Rosso*

La procedura del Cartellino Rosso (*Red Card Procedure*; RCP), invece prevedrebbe la possibilità per i Parlamenti nazionali di bloccare una proposta legislativa della Commissione. I dettagli in merito al funzionamento della procedura non sono chiari, verosimilmente si tratterebbe di una versione rafforzata dei cartellini giallo ed arancione, magari con la previsione di una maggioranza qualificata di voti (75%) necessari per bloccare la proposta. In ogni caso rimane il fatto che i PN non

Risulta, in ogni caso, evidente la necessità di una collaborazione più proficua tra i Parlamenti nazionali, in alcuni casi regionali, e il Parlamento europeo. Da un lato il Parlamento europeo non deve trincerarsi in posizioni di difesa dei propri poteri e specificità, dall'altro i Parlamenti nazionali devono dimostrarsi autonomi rispetto alle posizioni dei Governi già espresse in sede di Consiglio e di Consiglio europeo.

Il rafforzamento del dialogo politico e dell'iniziativa legislativa - cartellino verde - in coordinamento con il Parlamento europeo, utilizzando i fora già esistenti potrebbe essere una risposta concreta al deficit di democrazia invocato da più parti senza per forza utilizzare a fini strumentali i Parlamenti nazionali.

#### *4.6 L'accountability democratica spiegata e analizzata da interlocutori autorevoli europei*

“In quattro anni è cambiato tutto”, sostiene il Presidente della BCE, nella sua prima intervista ad un giornale italiano, il sole 24 ore, sabato 31 ottobre – lo stesso giornale rivolto a Mario Draghi intitolava quattro anni prima “fate presto” a caratteri cubitali. Il Presidente si riferisce al fatto che oggi il prezzo del petrolio è cambiato, come il tasso di cambio e la situazione economica in generale. I diversi interventi fatti dalla BCE<sup>260</sup>, aggiunge, hanno portato ad evitare il rischio della frammentazione dell'Unione monetaria.

---

sono, nella maggior parte dei casi, in grado di coordinarsi e l'efficacia delle procedure ne risente in maniera consistente.

<sup>260</sup> Sette tagli dei tassi d'interesse, l'azzeramento del tasso sui depositi che poi l'anno portato in negativo, TLTRO con prestiti alle banche a tre anni. Poi le TLTRO con i programmi di acquisto dei covered bond e Abs, infine l'acquisto dei titoli sovrani, OMT, SDM e la vigilanza nell'Unione bancaria. Per un'analisi dettagliata degli interventi della BCE durante la crisi economica vedi sito della Banca centrale europea. A tal riguardo da segnalare l'intervento del Presidente della BCE in merito al tasso di disoccupazione nella zona Euro e la necessità di interventi immediati (Draghi M, “*Unemployment in the euro area*”, Speech at the Annual central bank symposium in Jackson Hole, European Central Bank, Speeches of the President, 2014).

Come detto più volte, questo rischio di frammentazione ha portato a decisioni tempestive, a volte inefficaci o quanto meno non lungimiranti, che non sempre hanno rispettato il principio di legittimità democratica. Sicuramente la natura stessa delle Istituzioni, come abbiamo esaminato, è cambiata profondamente; la gestione della crisi greca da parte dei Capi di Stato e di Governo, compreso quello ellenico, e la crisi in generale, hanno portato alla creazione e alla vittoria di partiti politici e governativi euroscettici o comunque ad un'idea di Europa non più così positiva o non più in linea con le aspirazioni e le volontà dei padri fondatori<sup>261</sup>.

Il 25 marzo 2017 si celebreranno a Roma i sessanta anni dalla firma del Trattato, l'On. Sandro Gozi, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli affari europei, sottolinea la necessità di rimettere al centro del dibattito nazionale ed europeo l'unione politica, onde evitare la disgregazione del processo europeo, teoria avvalorata dall'incontro dei 6 Ministri degli esteri dei Paesi fondatori avvenuto a Roma il 9 febbraio 2016. Il nucleo, per così dire, riformista potrebbe partire dai Paesi fondatori dell'Unione europea. Paesi però che non hanno più la stessa visione del progetto europeo dei loro predecessori: i Paesi Bassi che spingono, come abbiamo visto precedentemente, sulla ri-nazionalizzazione di alcune politiche e maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Holland<sup>262</sup> e Merkel<sup>263</sup> hanno dimostrato un europeismo sostanzialmente diverso da Mitterrand e Kohl.

---

<sup>261</sup> Secondo il rapporto curato da Acri e Ipsos per la 91° giornata mondiale del risparmio, l'Europa perde sempre più appeal anche tra gli italiani: coloro che hanno fiducia nell'Unione europea rimangono maggioritari, ma sono appena il 51% a fronte di un 49% che dichiara tutto il suo scetticismo verso Bruxelles.

<sup>262</sup> “*Francois Hollande contre le monstre fédéral*”, in *Sauvons L'Europe*, 5 settembre 2013 Hollande “je ne crois pas aux Etats soient unis pour l'Europe”.

<sup>263</sup> A tal proposito vedi analisi di Sloam che analizza l'evolversi dell'atteggiamento politico dell'SPD nei confronti dell'Europa e che analizza la nuova classe politica tedesca dopo il governo Schroeder. Since then, “generation change ... allowed Germans political leaders to normalise EU policy in the sense of becoming more like other large Member States” Sloam, J. (2005) *The European Policy of the German Social Democrats*, Palgrave Macmillan, 2005, 98.

Il concetto stesso di mancanza di democraticità viene utilizzato a volte per legittimare o de-legittimare alcune scelte, o evidenziare alcune volontà alla base del processo d'integrazione dell'Unione - come vedremo dall'analisi del dibattito delle riforme costituzionali in seno al Parlamento europeo - considerata come una comunità di Stati, o come sostengono gli autori del libro *After the Storm: moneta unica, sovranità nazionale e democrazia non sono contemporaneamente compatibili in un unico composto politico-istituzionale*. Forse dietro all'idea di riconoscere spazio ai Parlamenti nazionali ci sia una volontà di non cedere sovranità da parte degli Stati verso un'ormai necessaria unione politica. La stessa teoria che i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo siano garanti dello scrutinio e della legittimità democratica può essere messo in discussione, infatti, non è facile sostenere che il Consiglio europeo, cioè i capi di Stato e di Governo, non siano espressione diretta di risultati elettorali e, di conseguenza, di una volontà diretta dei cittadini europei, o l'espressione del Presidente della Commissione europea - il cui esito è determinato dalla maggioranza dei voti espressi in Europa - e l'elezione diretta del Parlamento europeo.

---

Inoltre la Grande coalizione venutasi a formare nel 2013 tra CDU e FDP portò a una posizione realistica, abbastanza insolita per i governi tedeschi, sull'Euro. Inoltre la Corte costituzionale tedesca iniziò, come abbiamo visto, a mettere dei veti sul trasferimento di ulteriori politiche nazionali all'Unione europea e la Deutsche Bundesbank ha iniziato a criticare e distanziarsi dalle posizioni assunte dalla BCE durante il periodo di crisi dell'Euro.

## Capitolo V:

### **Il futuro dell'Europa attraverso l'*accountability* democratica le riforme costituzionali e il caso del Regno Unito**

#### *5.1 Il miglioramento del funzionamento dell'Unione europea attraverso le potenzialità del Trattato di Lisbona*

Il progetto d'integrazione e solidità europea è stato messo in discussione dal sopraggiungere di eventi, di natura esogena ed endogena: alla crisi del debito sovrano, della Grecia si sono aggiunte la crisi umanitaria dei migranti e dei rifugiati - che ha messo in discussione la libertà di movimento, uno dei principi cardini dell'Unione, attraverso le chiusure temporanee della spazio Schengen<sup>264</sup> - e la possibile uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

Da quasi due anni, in seno al Parlamento europeo la comunità politica ed accademica sta discutendo del futuro dell'Europa : un'Europa più solida e più vicina ai cittadini. Il frutto di questo processo di consultazione è confluito nella stesura di due rapporti<sup>265</sup> in discussione nella Commissione affari costituzionali al Parlamento europeo e che verranno presentati nei Parlamenti delle principali capitali europee attraverso il Gruppo Spinelli<sup>266</sup> per

---

<sup>264</sup> In seguito all'ondata di flussi migratori, principalmente dovuti alla guerra in Siria, lo spazio Schengen tra diversi paesi è stato chiuso a più riprese, in alcuni casi per gestire al meglio la situazione d'emergenza e poi riaperto i giorni dopo- vedi la chiusura a Ventimiglia tra Francia e Italia, o tra Austria e Germania e Slovenia. In altri casi si è arrivati a ipotizzare la costruzione di muri che bloccassero l'accesso dei migranti vedi l'Ungheria.

<sup>265</sup> Il Parlamento europeo sta lavorando a due relazioni sul futuro costituzionale del progetto europeo: la relazione sul *miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona* - PE 578.462v01-00 - in discussione nella Commissione Affari Costituzionali. I due relatori sono l'on Mercedes Bresso, coordinatrice del gruppo Socialista e democratico nella stessa commissione, e l'on Elmar Brok, Parlamentare europeo del Gruppo Popolare, tra i vari ruoli, sherpa per il Presidente del Parlamento europeo sulla *Brexit* e sul *Fiscal compact*. La seconda relazione, dal titolo "Possibile evoluzione e adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea" di Guy Verhofstadt, Presidente del gruppo dei Liberali e democratici europei verrà presentata in seguito all'approvazione della prima (Bresso-Brok).

<sup>266</sup> Il Gruppo Spinelli è un gruppo di riflessione di cui fanno parte deputati europei, ONG, centri studi e ricercatori sulle tematiche europee che si richiama al manifesto di Ventotene redatto da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nel 1941. Sul sito del gruppo Spinelli si legge tra gli obiettivi "In un'epoca di sempre maggiore interdipendenza del mondo globalizzato, rimanere aggrappati al concetto di sovranità nazionale e al metodo intergovernativo non solo mette in discussione lo spiri-

avere un confronto diretto con le assise Nazionali e rappresentanti dei Governi<sup>267</sup>.

Si è scelto di analizzare in dettaglio il progetto di relazione sul “miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona”, gli emendamenti presentati, e i dibattiti in commissione affari costituzionali, tra le Istituzioni europee e i Parlamenti nazionali, con la convinzione che questo progetto di relazione sia una fotografia puntuale della volontà, attraverso le riforme costituzionali, dello sviluppo del progetto d’integrazione europea e della sua legittimità democratica.

La prima bozza del rapporto, da qui definito rapporto Bresso-Brok, è stata presentata sotto forma di documento di lavoro il 19 novembre 2015 durante la riunione interparlamentare di commissione affari costituzionali sul tema “La futura evoluzione istituzionale dell’Unione: potenziare il dialogo politico tra il PE e i parlamenti nazionali e rafforzare il controllo sull’esecutivo a livello europeo”, alla presenza dei “garanti dell’accountability democratica” i Parlamentari europei della Commissione affari costituzionali e i Parlamentari nazionali delle Commissioni affari europei e costituzionali dei 28 Stati membri<sup>268</sup>, la Commissione europea e la Presidenza lussemburghese del Semestre europeo.

---

to europeo, ma significa soprattutto auto-relegarsi in una dimensione di impotenza politica. Oggi stiamo muovendo in una direzione opposta, verso un’Unione più blanda invece che più coesa, verso un’Europa più nazionale anziché post-nazionale. Lo scopo del Gruppo Spinelli è quello di opporsi a tale direzione, retrograda e reazionaria. Noi siamo convinti che questo non sia il momento per rallentare, ma al contrario di accelerare”.

Il Gruppo Spinelli sta promuovendo un ciclo di incontri nelle capitali dei principali paesi dell’Unione Europea per presentare le sue proposte sulle principali sfide che l’Unione europea sta affrontando. Nel 2016, organizzerà eventi a Roma, L’Aia, Parigi, Berlino, Vienna e Varsavia. In questi incontri verranno anche presentati due importanti rapporti che la Commissione Affari Costituzionali sta attualmente elaborando sul futuro dell’Unione Europa sia nel quadro dei Trattati attuali e oltre i Trattati.

<sup>267</sup> Bresso M., *Possibile evoluzione e adeguamento dell’attuale struttura istituzionale dell’Unione europea*, in l’Unità, 27 febbraio 2016.

<sup>268</sup> L’agenda dell’incontro del 19 novembre 2015 si trova sul sito del Parlamento europeo consultando gli ordini del Giorno della Commissione Affari Costituzionali (AFCO).

Per i Parlamenti nazionali erano presenti: Mr Luyky, Commissione affari europei della Camera Belga, Ms Vanlouwe, del Senato Belga, Mr Hanningan camera irlandese, Mr Kourakis Parlamento



Il dibattito si è concentrato sui i paragrafi relativi a come migliorare il coordinamento, lo scambio di informazioni e il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ed europeo<sup>269</sup>.

I deputati Bresso e Brok considerano prioritario “*il ruolo dei Parlamenti nazionali come garanti del controllo democratico nei confronti dei governi in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri*” e ga-

---

greco, Ms Auroi, Assemblea nazionale francese, on Mazziotti di Celso e on Picchi, camera deputati italiana, on Cociancich, senato italiano, Mr Lydeka e Ms Petrulis, Parlamento lituano, Mr Angel, Camera dei deputati Lussemburghese, Mr Oz e Mr Reslow, Parlamento svedese, Lord Bosweel, Camera dei Lord inglese.

<sup>269</sup> PE 569.777v02-00, Bresso, Brok, *Working document: miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona*, Bruxelles, 30 ottobre 2015, analisi dei seguenti paragrafi:

**paragrafo 7.** Il Parlamento europeo, eletto direttamente, ha un’importanza fondamentale perché conferisce legittimità all’UE e rende il suo sistema decisionale responsabile dinanzi ai cittadini. Per questo motivo i poteri legislativi e i diritti di controllo del Parlamento europeo devono essere garantiti, consolidati e rafforzati, di pari passo con quelli del Consiglio (in particolare mediante un accordo interistituzionale e il ricorso alla base giuridica corrispondente da parte della Commissione). Occorre inoltre tenere conto del fatto che il Parlamento europeo è il Parlamento di tutta l’Unione, anche nei settori cui non partecipano tutti gli Stati membri.

**paragrafo 8.** Nel contempo, il Parlamento europeo deve anche essere disposto a riformare i propri metodi di lavoro per far fronte alle sfide future:

- a) oltre al suo ruolo legislativo, il PE deve esercitare il proprio controllo sulla Commissione anche per quanto riguarda l’attuazione e l’applicazione dell’acquis negli Stati membri;
- b) gli accordi in prima lettura devono essere limitati a casi eccezionali di urgenza;
- c) la procedura elettorale per le elezioni europee deve essere migliorata mediante la revisione dell’Atto elettorale<sup>1</sup> (che è già stata avviata dal Parlamento<sup>2</sup>) o attraverso misure di esecuzione a norma dell’articolo 14 dell’Atto stesso, quali, per esempio, una soglia minima obbligatoria a livello europeo per essere eletti al Parlamento (con la stessa logica applicata alla formazione dei gruppi politici in seno al PE o all’avvio di un’iniziativa dei cittadini europei (ICE)); l’apposizione sulla scheda elettorale del logo del partito politico europeo a cui è affiliato il candidato, affinché il voto possa contribuire alla soglia europea e far sviluppare un’offerta e un dibattito politico più europei; la definizione di regole democratiche chiare ed eque per la scelta da parte dei partiti politici europei dei loro candidati alla carica di Presidente della Commissione; il rispetto di determinati criteri democratici minimi nella selezione dei candidati per il Parlamento europeo.

**paragrafo 9.** I parlamenti nazionali devono esercitare la loro funzione europea a norma delle rispettive costituzioni, in particolare attraverso il controllo dei rispettivi governi in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri.

**paragrafo 10.** Per ragioni di trasparenza, responsabilità e ai fini di una maggiore capacità d’azione, non dovrebbero esservi organi decisionali parlamentari congiunti. Se è vero che il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali devono continuare a cooperare negli organi congiunti - attualmente la Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione dei parlamenti dell’Unione europea (COSAC), la Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e la conferenza istituita a norma dell’articolo 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (TSCG o “Patto di bilancio”) - in base al principio del consenso, per condividere le informazioni e le consultazioni e controllare meglio le rispettive amministrazioni, essi devono decidere solo in base alle rispettive competenze. Le commissioni specializzate del Parlamento

ranti del principio di sussidiarietà così come previsto dai Trattati, mentre considerano il “*Parlamento europeo come organo che conferisce legittimità all’UE e rende il suo sistema responsabile dinanzi ai cittadini*”. È evidente come i due relatori appartenenti ai due principali gruppi politici in seno al Parlamento europeo abbiano un’idea precisa della divisione di competenze e di ambito di scrutinio degli organismi nazionali e sovranazionali come garanti del principio di legittimità democratica.

Opinione condivisa anche da Marc Angel, Presidente della Commissione affari europei, esteri e di difesa, cooperazione ed immigrazione della camera dei deputati del Lussemburgo, delegato della Presidenza del semestre europeo: i Parlamenti nazionali e i Parlamento europeo si trovano a dover svolgere uno stesso ruolo in quanto garanti dell’esecutivo nazionale i primi ed europeo il secondo e “*solo attraverso una cooperazione tra di essi possa essere realmente garantita la legittimità democratica e la rappresentatività dei voleri dei cittadini*”<sup>270</sup>. Accoglie, inoltre, positivamente la proposta espressa durante la riunione della COSAC<sup>271</sup> dai Parlamenti nazionali di introdurre l’iniziativa legislativa attraverso il cartellino verde. Questo nuovo strumento cambierebbe la considerazione che l’esecutivo comunitario ha nei confronti dei Parlamenti nazionali, percepiti non più solo come controllori ma anche come promotori di possibili riforme.

---

<sup>270</sup> vedi registrazione dell’incontro attraverso il sistema di *webstreaming* del Parlamento europeo incontro commissione affari costituzionali del 19 novembre 2015.

<sup>271</sup> Durante la riunione della COSAC del 30 novembre-2 dicembre, organizzata sotto Presidenza del semestre europeo italiana, la maggioranza dei Parlamenti nazionali si è detta favorevole all’idea di creare nuovi strumenti aventi lo scopo di coinvolgere gli stessi nel processo decisionale dell’Unione europea senza che vi sia la necessità di apportare modifiche formali al Trattato. A tal fine si suggerisce l’approfondimento di proposte quali l’introduzione di una procedura di “cartellino verde” (al fine di dare a tutti i Parlamenti nazionali l’opportunità di raccomandare alla Commissione europea l’adozione di nuove norme europee) o il miglioramento della cooperazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo attraverso un dialogo politico più strutturato sugli atti legislativi e non legislativi che non danno luogo a obiezioni in materia di sussidiarietà. Vedi Senato della Repubblica, Camera dei Deputati. Conclusioni della Ila COSAC, 30 Novembre - 2 Dicembre 2014, Roma, 1.

A sostegno di questa tesi il collega Nicolas Smith, Ministro del lavoro del Lussemburgo, delegato alla Convenzione europea, preoccupato da un sondaggio pubblicato dalla fondazione Bertelsmann Stiftung<sup>272</sup> in cui il 72% dei cittadini europei si dichiarano contrari alla direzione che stanno prendendo le politiche dell'Unione europea.

Il Capo di gabinetto di Frans Timmermans, primo Vice-Presidente della Commissione europea con delega alle relazioni inter-istituzionali, incoraggia il dialogo politico tra Commissione e Parlamenti nazionali e considera l'introduzione del cartellino verde come un possibile strumento per rinforzarlo. Concordi i Parlamenti nazionali, presenti all'audizione, nel richiedere l'uso del cartellino verde e nell'evidenziare la necessità di migliorare la cooperazione interparlamentare.

Scettica la visione dei Parlamenti nazionali sull'uso e l'efficacia del cartellino giallo, diverse sono le preoccupazioni. Il Parlamento italiano, ad esempio, deplora il tipo di discussione che si realizza nell'assise nazionale; i dibattiti sono, per lo più, di carattere generale in vista dei Consigli europei e non si entra in discussioni tecniche sulle direttive e regolamenti europei. Il Parlamento inglese, in una lettera inviata alla Presidente della Commissione affari costituzionali in vista della riunione, esprime preoccupazione che questa maggiore cooperazione si tramuti in una maggior ingerenza da parte del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e nei confronti di leggi di competenza nazionale.

Il mondo accademico presente all'audizione - Christine Neuhold, Olivier Rozenberg e Philippe Poirier<sup>273</sup> -, ha evidenziato l'inefficacia del sistema di allerta precoce e l'importanza che i Parlamenti nazionali possano interveni-

---

<sup>272</sup> Ricerca pubblicata sul sito della Fondazione Bertelsmann-stiftung *EU citizens still trust in the European Union and the Euro*, 21 ottobre 2015.

<sup>273</sup> Christine Neuhold, Dipartimento scienze politiche, Università di Maastricht Olivier Rozenberg, Professore associato in scienze politiche, centro di studi europei, Science Po, Parigi Philippe Poirier, Professore associato College di Bernardis e Università della Sorbona Parigi.

re sul contenuto delle proposte legislative europee. Viceversa, si sono espressi in maniera favorevole rispetto all'introduzione del cartellino verde e alla possibilità di rafforzare il dialogo politico. Dall'analisi del contenuto dei pareri motivati - che hanno superato la soglia per essere presi in considerazione dalla Commissione europea - è evidente la natura estremamente politica degli argomenti: il procuratore europeo e il diritto di sciopero.

Il professor Olivier Rozenberg ha sostenuto che la proposta del Premier Cameron della possibile introduzione di un strumento di veto, quale il cartellino rosso, causerebbe esclusivamente un danno all'immagine dei Parlamenti nazionali e minerebbe le basi di una proficua cooperazione interparlamentare. L'accademico, al fine di tutelare la trasparenza nel processo decisionale europeo, si dichiara contrario a ricorrere o a quanto meno aumentare l'uso degli accordi in prima lettura<sup>274</sup> - argomento che vedremo verrà

---

<sup>274</sup> Art. 289 TFUE e vedi nota 38

1. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.

Articolo 294

(ex articolo 251 del TCE)

1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.

2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.

**Prima lettura**

3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio.

4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

5. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.

**Seconda lettura**

7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:

a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;

b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono,

l'atto proposto si considera non adottato;

c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il

utilizzato in fase emendativa dai deputati appartenenti a partiti nazionalisti. Gli accordi in prima lettura tra Parlamento europeo e Consiglio comportano l'adozione in tempi rapidi di atti legislativi, la plenaria del Parlamento europeo si trova a votare in blocco un provvedimento negoziato in sede di trilog<sup>275</sup> senza la possibilità di emendarlo e avendo il testo completo dell'accordo solo all'ultimo se non addirittura il giorno stesso del voto - potrebbe essere paragonato ad un maxi-emendamento in Italia su cui il go-

---

Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:

a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;

b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.

9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.

#### **Conciliazione**

10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.

11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.

12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.

Terza lettura

13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.

14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

Disposizioni particolari

15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano.

In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11.

<sup>275</sup> Il Trilogio è una riunione tra una delegazione della Commissione europea, una delegazione del Parlamento europeo e una delegazione del Consiglio europeo che si trovano a discutere su un testo legislativo. L'obiettivo è trovare un testo comune, frutto di un accordo, che verrà votato dal Consiglio e dal Parlamento europeo durante una seduta plenaria.

verno pone la fiducia, evidentemente le conseguenze sono diverse rispetto al voto negativo. Un accordo in seconda lettura prevede invece un secondo voto in plenaria a Strasburgo, dopo che il testo è stato licenziato in prima lettura e passato al Consiglio ed infine emendato dal Consiglio è tornato nella commissione competente del Parlamento europeo, per arrivare come ultima istanza al voto palese in Plenaria - evidente che passaggi che portano alla seconda lettura garantiscono maggior trasparenza e maggior possibilità di influenzare il testo legislativo anche da parte di portatori d'interesse, quali i Parlamenti nazionali.

Durante un *trilogo* solo i deputati incaricati del dossier in esame, i tecnici della Commissione e i rappresentanti del Consiglio hanno accesso ai documenti oggetto di discussione; l'esito delle negoziazioni è il testo da votare direttamente in plenaria del Parlamento europeo.

Il documento di lavoro, che avrebbe dovuto essere presentato in Commissione affari costituzionali nella sua forma di progetto di relazione, ha subito una battuta d'arresto- a dimostrazione della convinzione di quanto questa relazione sia specchio del dibattito sul futuro dell'Europa – in seguito alla lettera inviata dal Premier inglese David Cameron al Presidente del Consiglio europeo Tusk: le richieste avanzate dal Premier come vedremo in dettaglio mettono in discussione l'assetto istituzionale dell'Unione europea decretando *de facto* un Europa a due velocità e quindi non possono non essere prese in esame in una relazione che parli dell'assetto costituzionale e del futuro.

## 5.2 “Assetti istituzionali di democrazia e responsabilità<sup>276</sup>”

L'obiettivo della relazione Bresso-Brok, dopo un anno di lavoro da quando è stata approvata in conferenza dei Presidenti di gruppo al Parlamento euro-

---

<sup>276</sup> Sottotitolo del rapporto pagina 6 versione italiana che introduce i paragrafi dal 10 al 14.

peo, è dare una risposta istituzionale, a trattati vigenti<sup>277</sup>, alle sfide e difficoltà che si trova ad affrontare l'Unione europea.

---

<sup>277</sup> *Art. 48 TFU:*

1. I trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria.

Possano inoltre essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate.

*Procedura di revisione ordinaria*

2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali.

3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4.

Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.

4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati.

Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

*Procedure di revisione semplificate*

6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione.

Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera 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 previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.

7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa.

Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria.

Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi

Al fine della ricerca verranno analizzati i paragrafi e gli emendamenti presentati relativi agli “assetti istituzionali di democrazia e responsabilità”<sup>278</sup> e su “Approfondimento dell’Unione economica e monetaria”<sup>279</sup>.

Primo punto di analisi, il ruolo tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo<sup>280</sup>, nonostante l’audizione di cui sopra ed un accordo generale espresso sulla validità della proposta del cartellino verde, i due relatori appartenenti ai due gruppi che insieme formano la maggioranza in Parlamento europeo<sup>281</sup>, non prendono in considerazione questa proposta, ritenendo necessaria una chiara definizione delle rispettive competenze decisionali e di controllo: “*I Parlamenti nazionali dovrebbero esercitare la loro funzione europea attraverso il controllo dei rispettivi governi nazionali, in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio*”<sup>282</sup> e “*Il Parlamento europeo, or-*

---

dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione.

Per l’adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all’unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

<sup>278</sup> Titolo della sezione che si occupa di Parlamenti, Consiglio europeo, consiglio, Commissione, Comitato delle regioni e Comitato economico e sociale europeo e rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>279</sup> Titolo della sezione che si occupa di un nuovo atto giuridico in materia di politica economica, un processo del semestre europeo semplificato, più mirato e più democratico, una maggiore capacità di investimento dell’Ue, creare una capacità di bilancio nella zona euro utilizzando una parte del bilancio dell’UE, un assetto istituzionale più democratico per l’UEM.

<sup>280</sup> Allegato 1: paragrafi 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 al testo di risoluzione

<sup>281</sup> Nella legislatura 2014- 2020 il Partito Popolare insieme al Partito Socialista e democratico hanno un totale di 405 deputati su 751.

<sup>282</sup> PE 573.146v01-00, Bresso-Brok, Progetto di Relazione *sul miglioramento del funzionamento dell’Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (2014/2249 (INI))*, Bruxelles 20 gennaio 2016.

**paragrafo 12:** incoraggia un significativo dialogo politico con i parlamenti nazionali sul contenuto delle proposte legislative; insiste tuttavia su una chiara definizione delle rispettive competenze decisionali dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, per cui i primi dovrebbero esercitare la loro funzione europea sulla base delle costituzioni nazionali, in particolare attraverso il controllo dei loro governi nazionali in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio, livello in cui sono meglio collocati per influenzare direttamente il contenuto del processo legislativo europeo ed esercitarvi un controllo; è quindi sfavorevole alla creazione di organismi parlamentari congiunti di carattere decisionale per motivi di trasparenza, responsabilità e capacità di agire;

**paragrafo 13:** sottolinea l’importanza della cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali in organismi congiunti come la Conferenza delle commissioni parlamentari per gli affari dell’Unione dei parlamenti dell’Unione europea (COSAC), e la Conferenza interparlamentare sulla



*ganismo eletto direttamente dai cittadini europei, assicura la legittimità dell'Unione attraverso un adeguato scrutinio parlamentare sull'esecutivo*<sup>283</sup>. Pur riconoscendo la necessità che occorra “*potenziare il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e migliorare le possibilità di utilizzo del “cartellino giallo” e del “cartellino arancione*”<sup>284</sup>.

Il Paragrafo 7 del progetto di relazione “*sottolinea che il Parlamento europeo, eletto direttamente, svolge un ruolo essenziale nell'assicurare la legittimità dell'Unione e nel rendere conto ai suoi cittadini del suo sistema decisionale tramite la garanzia di un adeguato controllo parlamentare sull'esecutivo a livello dell'Unione e tramite la procedura di codecisione in ambito legislativo*”. Se gli emendamenti presentati da parte dei deputati appartenenti a famiglie politiche europeiste<sup>285</sup> evidenziano la volontà di legittimare e allargare gli ambiti di applicazione della co-decisione, gli emendamenti presentati da deputati "euroscettici" esprimono la volontà, qualora si riconosca il ruolo del Parlamento europeo, di limitare la sua funzione di scrutinio solo sulla Commissione europea; in ogni caso, essi sottolineano anche l'opportunità di estendere i poteri d'iniziativa legislativa europea ai

---

politica estera e di sicurezza comune (CIP-PESC), e nel quadro dell'articolo 13 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, in base ai principi del consenso, della condivisione delle informazioni e della consultazione, al fine di esercitare un controllo sulle rispettive amministrazioni; sottolinea l'esigenza di una maggiore cooperazione tra le commissioni specializzate del Parlamento europeo e le omologhe commissioni nazionali;

**paragrafo 14:** incoraggia lo scambio delle migliori pratiche di controllo parlamentare tra parlamenti nazionali come lo svolgimento di periodiche discussioni tra i rispettivi ministri e le commissioni specializzate dei parlamenti nazionali prima e dopo le riunioni del Consiglio e con i membri della Commissione europea in un opportuno arco temporale;

<sup>283</sup> Riferimento al paragrafo 9 sottolinea che il Parlamento europeo, eletto direttamente, svolge un ruolo essenziale nell'assicurare la legittimità dell'Unione e nel rendere conto ai suoi cittadini del suo sistema decisionale tramite la garanzia di un adeguato controllo parlamentare sull'esecutivo a livello dell'Unione e tramite la procedura di codecisione in ambito legislativo.

<sup>284</sup> Allegato 1, vedi testo considerando E, allegato 2 emendamento 37 considerando E presentato da Sylvie Goulard (famiglia liberali e democratici francese) e Pagazurtunda Ruiz (famiglia liberali e democratici spagnola).

<sup>285</sup> Allegato 2, emendamento 213 paragrafo 7, Pervanche Beres (gruppo socialisti e democratici, deputata PS).

Parlamenti nazionali (cartellino verde)<sup>286</sup>, fino ad arrivare a un emendamento<sup>287</sup> che rifacendosi alla sentenza della Corte costituzionale tedesca sul “Trattato di Lisbona” del 30 giugno 2009, riconosce la supremazia della legittimità dei Parlamenti nazionali rispetto al Parlamento europeo in mancanza di un "popolo europeo"<sup>288</sup>.

Al considerando D<sup>289</sup> e al paragrafo 8, la relazione “ricorda che il Parlamento europeo è il Parlamento di tutta l’Unione; ritiene che i suoi metodi di lavoro debbano essere riformati in modo da rafforzare il suo controllo sulla Commissione nell’attuazione dell’*acquis* e garantire un’adeguata responsabilità democratica anche negli ambiti in cui non tutti gli Stati membri partecipano”. Se alcuni degli emendamenti presentati evidenziano una volontà di introdurre un ulteriore livello di controllo democratico specifico dell’Eurozona attraverso azioni e decisioni specifiche<sup>290</sup>, o di controllo maggiore da parte del Parlamento europeo di capitoli dell’*acquis* comunitario,<sup>291</sup> altri, non riconoscendone il ruolo come Parlamento dell’Unione, non vogliono ampliarne le competenze,<sup>292</sup> o, qualora venga considerato come Parlamento dell’Unione insieme ai Parlamenti nazionali, deve essere garan-

---

<sup>286</sup> allegato 2, emendamento 212 paragrafo 7, Gerolf Annemans, eletto nelle liste del partito nazionalista fiammingo Vlaams Belang e tesoriere del Gruppo Europa delle nazioni e della libertà, emendamento 35 considerando E, Geolf Annemans; emendamento 38 al considerando E, Morten Messerschmidt.

<sup>287</sup> allegato 2, emendamento 214 paragrafo 7, Morten Messerschmidt, vice-Presidente del gruppo dei Conservatori e riformisti, e del partito nazionalista Dansk Folkeparti,

<sup>288</sup> rif. nota 40, emendamento 30 e 31 considerando D, presentati da Morten Messerschmidt vice-Presidente del gruppo dei Conservatori e riformisti, e del partito nazionalista Dansk Folkeparti,

<sup>289</sup> allegato 1, considerando D.

<sup>290</sup> allegato 2, emendamento 219, paragrafo 8 Sylvie Goulard, Charles Goerens, alleanza dei democratici e dei liberali per l’Europa.

<sup>291</sup> allegato 2, emendamento 217, paragrafo 8, Gerolf Annemans, eletto nelle liste del partito nazionalista fiammingo Vlaams Belang e tesoriere del Gruppo Europa delle nazioni e della libertà.

<sup>292</sup> Vedi allegato 2, emendamento 216, paragrafo 8, Marcus Pretzell, deputato tedesco del Alternative für Deutschland e del gruppo dei Conservatori e riformisti europei. Vedi emendamento 28, considerando D presentato da Ramon Jauregui Atondo, Enrique Guerrero Salomon ( famiglia socialisti e democratici spagnola ) emendamento 29, considerando D, presentato da Sylvie Goulard e Pagazautunda Ruiz (Famiglia liberali e democratici francese e spagnola).

te del controllo democratico della Commissione<sup>293</sup>.

Per quanto riguarda il dialogo politico tra Parlamenti nazionali ed europei, tutti i deputati ne riconoscono la necessità di potenziarlo, sostenendo “*che i parlamenti nazionali si trovano nella posizione migliore per definire e controllare a livello nazionale l’operato dei rispettivi governi in materia di affari europei, mentre il Parlamento europeo dovrebbe garantire la legittimità e la responsabilità democratiche dell’esecutivo europeo*”<sup>294</sup>;

La relazione evidenzia la volontà di consolidare e rafforzare il controllo legislativo del Parlamento europeo attraverso un accordo inter-istituzionale con il Consiglio e la Commissione<sup>295</sup>. Tale posizione sostenuta da emendamenti presentati da deputati europeisti<sup>296</sup>, alcuni dei quali si spingono a chiedere che il Parlamento sia coinvolto direttamente nell’elezione del Presidente del Consiglio o dell’Alto Rappresentante per la politica estera (uno dei Vice-presidenti della Commissione europea)<sup>297</sup>. Gli stessi autori degli emendamenti precedenti evidenziano la volontà di non voler aumentare i poteri del Parlamento europeo<sup>298</sup>, o qualora si voglia colmare il *gap* di deficit democratico nel processo legislativo europeo questo debba avvenire in “networking” con i Parlamenti nazionali<sup>299</sup>.

I relatori al paragrafo 11 introducono il tema, affrontato anche nell’audizione congiunta con i Parlamenti nazionali, della “necessità di li-

---

<sup>293</sup> allegato 2, emendamento 220, paragrafo 8, Morten Messerschmidt, emendamento 32, considerando D presentato da Gerolf Annemans.

<sup>294</sup> paragrafo 9 relazione e vedi allegato 1, paragrafo 9 emendamento 225 e considerando E pagina 3 versione italiana “occorre potenziare il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e migliorare le possibilità di utilizzo del “cartellino giallo” e del “cartellino arancione”.

<sup>295</sup> allegato 1, paragrafo 10.

<sup>296</sup> allegato 2, paragrafo 10, emendamento 234, Pedro Silva Pereira, deputato del PS portoghese, famiglia socialisti e democratici, Vice-Presidente della Commissione affari costituzionali

<sup>297</sup> allegato 2, paragrafo 10, emendamento 233, Barbara Spinelli, Kostas Chrysogonos, Helmut Scholtz, membri della famiglia della sinistra europea.

<sup>298</sup> allegato 2, paragrafo 10, emendamento 232 di Gerolf Annemans e il 231 di Marcus Pretzell che vuole sopprimere il paragrafo che fa riferimento all’aumento di poteri del Parlamento europeo attraverso un accordo interistituzionale.

<sup>299</sup> allegato 2, paragrafo 10, emendamento 235 ed emendamento 38 al considerando E presentato da Messerschmidt.

mitare gli accordi in prima lettura a casi di urgenza<sup>300</sup>”, controversa la posizione dei Parlamenti, da un lato chi sostiene, per velocizzare la procedura comunitaria, che si debba ricorrere agli accordi in prima lettura<sup>301</sup>, dall’altro chi vuole eliminare questa procedura o limitarla il più possibile<sup>302</sup>.

Si può dire che il paragrafo 12 rappresenti esattamente il dibattito europeo sul ruolo e le sinergie tra i Parlamenti nazionali ed europeo: *“incoraggia un significativo dialogo politico con i parlamenti nazionali sul contenuto delle proposte legislative; insiste tuttavia su una chiara definizione delle rispettive competenze decisionali dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, per cui i primi dovrebbero esercitare la loro funzione europea sulla base delle costituzioni nazionali, in particolare attraverso il controllo dei loro governi nazionali in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio, livello in cui sono meglio collocati per influenzare direttamente il contenuto del processo legislativo europeo ed esercitarvi un controllo; è quindi sfavorevole alla creazione di organismi parlamentari congiunti di carattere decisionale per motivi di trasparenza, responsabilità e capacità di agire”*.

I deputati appartenenti a famiglie politiche nazionaliste o euroscettiche, qualora mantengano questa distinzione tra ambiti di competenza, introducono l’uso del cartellino verde<sup>303</sup>, a un potere di veto<sup>304</sup>, all’introduzione del cartellino rosso, arrivando ad interferire sugli ordinamenti nazionali con l’indicazione delle modalità in cui i Parlamenti nazionali debbano influen-

---

<sup>300</sup> allegato 1, paragrafo 10, pagina 6 versione italiana “ribadisce che i poteri legislativi e i diritti di controllo del Parlamento europeo devono essere garantiti, consolidati e rafforzati, di pari passo con quelli del Consiglio mediante un accordo interistituzionale e il ricorso alla base giuridica corrispondente da parte della Commissione”.

<sup>301</sup> allegato 2, paragrafo 10, emendamento 242 presentato da Richard Corbett, labourista inglese della famiglia socialista e democratica, emendamento 240, 239 di Sylvie Goulard e Charles Goerens.

<sup>302</sup> allegato 2, paragrafo 11, emendamento 236 di Marcu Pretzell, 238 di Gerolf Annemans e 241 di Barbara Spinelli.

<sup>303</sup> allegato 2, paragrafo 12 emendamento 258 presentato da Ujazdowski, eletto nel partito Prawo i Sprawiedliwość, famiglia conservatori e riformisti europei.

<sup>304</sup> allegato 2, emendamento 260, presentato da Pretzell.

zare l'esecutivo del proprio paese<sup>305</sup>. Chi, appartenente alla famiglia politica del Gruppo europeo dell'Europa delle nazioni, ritiene che il dialogo politico tra Parlamenti nazionali ed europeo acquisisca competenze legislative e di bilancio attraverso la possibilità di respingere o adottare direttive e regolamenti, introducendo la possibilità da parte dei Parlamenti nazionali di utilizzare il cartellino verde<sup>306</sup>. Gli emendamenti presentati da deputati appartenenti a famiglie europee o di partiti nazionali europeisti<sup>307</sup> sostengono la divisione di ambiti di competenza giurisdizionali tra i Parlamenti, incluso il coinvolgimento dei Parlamenti regionali<sup>308</sup>. Va evidenziato l'emendamento presentato da Barbara Spinelli (Sinistra Confederale europea) che riconosce il differente ruolo dei Parlamenti nazionali ed europeo aprendo alla necessità di introdurre il potere d'iniziativa legislativa per i Parlamenti nazionali<sup>309</sup>. Dal confronto tra paragrafi ed emendamenti - vedi allegato 2 - possiamo concludere che i deputati appartenenti a famiglie nazionaliste o euroscettiche vogliono rinforzare i poteri dei Parlamenti nazionali, attraverso l'introduzione di cartellini verdi, rossi o addirittura riconoscendo ai Parlamenti nazionali ambiti di competenza legislativa definita dai Trattati come competenza del Parlamento europeo, cercando di ridurre l'ambito d'influenza di quest'ultimo e prediligendo il metodo intergovernativo<sup>310</sup>. I deputati di vocazione europeista, viceversa, riconoscono il valore del dialogo e della cooperazione tra Parlamenti Nazionali ed europeo, ma credono che il potere esercitato di controllo democratico non si debba sovrapporre, gli stessi infatti si limitano a fare considerazioni sulla necessità che vengano

---

<sup>305</sup> allegato 2, paragrafo 12, emendamento 263 di Morten Messerchmidt.

<sup>306</sup> allegato 2, paragrafo 12, emendamento 258 di Gerolf Annemans.

<sup>307</sup> allegato 2, paragrafo 12, emendamento 255 di Jonàs Fernandè z, Ramon Jauregui Atondo, PSOE famiglia Socialisti e democratici, emendamento 256, Sion Simon, labourista inglese famiglia socialisti e democratici, emendamento 262 di Sylvie Goulard e Charles Goerens, famiglia alleanza dei democratici e liberali europei.

<sup>308</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 12 emendamento 261 di Francesc Gambus, partito popolare spagnolo, famiglia Partito popolare europeo.

<sup>309</sup> allegato 2, paragrafo 12, emendamento 259.

<sup>310</sup> allegato 2, considerando C, emendamento 25 presentato da Messerchmidt.

migliorati gli strumenti esistenti senza introdurre di nuovi- cartellino arancione o giallo e che debba essere preservato il metodo comunitario<sup>311</sup>.

### 5.3 Approfondimento dell'Unione economica e monetaria<sup>312</sup>

La relazione dedica quattro paragrafi ai possibili cambiamenti che il Consiglio europeo può introdurre per migliorare il suo funzionamento; al fine della ricerca risulta significativa l'analisi del paragrafo 15: *“insiste sulla necessità di ridurre l'influenza del Consiglio europeo nel processo legislativo, in quanto ciò è contrario alla lettera e allo spirito dei Trattati”*<sup>313</sup> in combinato congiunto con il paragrafo 18 *“insiste sull'opportunità che il Consiglio europeo illustri e motivi pubblicamente le sue politiche dinanzi al Parlamento europeo, anche presentando le proprie intenzioni prima delle proprie riunioni”* e il paragrafo 22 *“chiede che il Consiglio passi completamente alla VMQ (voto a maggioranza qualificata) e abbandoni la pratica di trasferire ambiti legislativi contenziosi al Consiglio europeo, in quanto ciò è contrario alla lettera e allo spirito del trattato, secondo il quale il Consiglio europeo può decidere solo all'unanimità e dovrebbe farlo solo su obiettivi politici di ampia portata e non in materia legislativa”*.

Se apparentemente tutte le forze politiche presenti in Parlamento europeo concordano sul principio che, come previsto dai Trattati, il Consiglio europeo definisca le priorità e gli orientamenti politici generali dell'UE<sup>314</sup> e non

---

<sup>311</sup> allegato 1, considerando C “considerando che il metodo comunitario deve essere preservato e non compromesso da soluzioni intergovernativa, nemmeno negli ambiti in cui non tutti gli Stati membri soddisfano le condizioni di partecipazione”. Emendamenti 24 (Pervanche Beres, gruppo socialisti e democratici francese), emendamento 22 (Ramon Jauregui Atondo e Enrique Guerrero Salomon, gruppo socialisti e democratici spagnoli).

<sup>312</sup> Sottotitolo, pagina 9 versione italiana, che copre i paragrafi dal 31 al 75.

<sup>313</sup> allegato 1 paragrafo 15, progetto di relazione.

<sup>314</sup> allegato 2, paragrafo 15 emendamenti 282 presentato da R. Corbett (SD), emendamenti 280 presentato da M. Pretzell (ECR), emendamento 283 presentato da S. Gouldard e C. Goerens (ALDE), emendamento 281 presentato da B. Spinelli e H. Scholz (GUE), emendamento 279 presentato da Sven Giegold (Verdi).

adotti atti legislativi<sup>315</sup> e che tali atti d'indirizzo debbano essere spiegati e motivati pubblicamente di fronte al Parlamento europeo<sup>316</sup> e che il Consiglio debba ricorrere al voto a maggioranza qualificata nell'adottare gli atti legislativi, cercando di evitare di delegare le questioni spinose al Consiglio europeo<sup>317</sup>. Il Partito dei Conservatori e riformisti considera, invece, che bisogna prediligere i trasferimenti degli ambiti legislativi al Consiglio europeo<sup>318</sup>. Trasferire i poteri legislativi al Consiglio europeo comporta uno stallo del processo decisionale - il Consiglio europeo adotta le proprie decisioni all'unanimità<sup>319</sup> - e uno svuotamento dei poteri e degli ambiti d'intervento

---

<sup>315</sup> *Art. 15 del TFUE*:

1. Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

2. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.

3. Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione. Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo.

4. Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

5. Il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.

6. Il presidente del Consiglio europeo:

a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo;

b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali»;

c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo;

d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo.

Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale.

<sup>316</sup> allegato 2, paragrafo 18 emendamenti 297 presentato da Hubner (PPE), emendamenti 296 presentato da Sylvie Goulard (ALDE), emendamento 298 presentato da Spinelli, Chrysogonos e Scholz (GUE).

<sup>317</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 22, emendamenti 328 presentato da Balz, de Lange (PPE), emendamenti 329 presentato da Corbett (SD).

<sup>318</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 18 emendamento 295 di Meesserschmidt (ECR): paragrafo 22, emendamento 327 di Pretzel (ECR), emendamento 330 di Messerschmidt (ECR), emendamenti 326 di Annemans (EFN).

<sup>319</sup> *Articolo 235 TFUE*, paragrafo 3: Il Consiglio europeo delibera a maggioranza semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del suo regolamento interno.

del Parlamento europeo frutto di una concezione dell'Europa come somma dei singoli Stati membri.

Lo stesso meccanismo di prediligere, attraverso i Parlamenti nazionali, il controllo degli Stati sul processo legislativo europeo si ritrova nei paragrafi relativi al semestre europeo ad un processo più semplificato, più mirato e più democratico.

I relatori e i deputati appartenenti a famiglie politiche o partiti nazionali pro-europeiste nei considerando J e N e nei paragrafi 38, 39, 60 e 62 insistono sulla necessità di un ruolo formale di controllo da parte del Parlamento europeo in tutto l'arco e su tutte le normative relative al semestre europeo - in questa direzione vanno gli emendamenti che entrano nel dettaglio di quelle che sono gli atti concreti su cui il Parlamento europeo si deve esprimere, vedi le raccomandazioni specifiche per paese<sup>320</sup>, un incremento del dialogo economico<sup>321</sup>, nelle negoziazioni dei programmi di aggiustamento macro-economico<sup>322</sup>, di condividere con il Parlamento europeo le raccomandazioni paese<sup>323</sup> - attraverso audizioni con i Governi nazionali assicurando una legittimità e responsabilità democratiche ai livelli decisionali<sup>324</sup> *“con un ruolo di controllo per i Parlamenti nazionali nei confronti dei governi nazionali e con un ruolo di controllo rafforzato per il Parlamento europeo a livello dell'UE, ivi compreso un ruolo centrale, di concerto con il Consiglio, nell'adozione del codice di convergenza”*.

Da parte loro, i deputati più euroscettici non mettono in discussione la necessità di un maggior controllo democratico del semestre europeo, ma insi-

---

<sup>320</sup> Vedi allegato 2, Paragrafo 39 emendamento 465 presentato da Ramon Jauregui Atondo, Enrique Guerrero Salomon (SD).

<sup>321</sup> allegato 2, emendamento 469 presentato da Sylvie Goulard e Charles Goerens (ALDE).

<sup>322</sup> allegato 2, paragrafo 39, emendamento 468 di Danuta Hubner (PPE).

<sup>323</sup> allegato 2, paragrafo 38, emendamento 462 di Danuta Hubner (PPE), emendamento 72 considerando J di Sylvie Goulard e Charles Goerens.

<sup>324</sup> allegato 2, emendamento 100, considerando N di Sylvie Goulard, Charles Goerens, Pagazaurtunda RUIz (ALDE francese, lussemburghese e francese).



stono sul ruolo dei Parlamenti nazionali<sup>325</sup> come responsabili dello scrutinio effettivo, soprattutto in fase di approvazione del bilancio<sup>326</sup> e della necessità di introdurre il cartellino verde a favore di un controllo più democratico dell'Unione economica e monetaria<sup>327</sup>. All'estremo vi è chi arriva a definire che l'Unione economica e monetaria è un fallimento<sup>328</sup> o è diventata un'area basata su principi anti-democratici perché i risparmiatori del Nord Europa sono costretti a pagare per il Sud<sup>329</sup>.

Al considerando H e al paragrafo 21, i relatori auspicano la creazione della figura di un ministro delle finanze europeo. Un argomento all'ordine del giorno del dibattito politico europeo, frutto della proposta avanzata dalla Commissione europea attraverso la pubblicazione del documento dei cinque Presidenti<sup>330</sup> e ripresa dal Presidente della Banca Centrale europea, Mario Draghi, e, in chiave di figura del Tesoro europeo dai governatori della Bundesbank e della Banque de France, Jens Weidmann e Francois Villeroy de Galhau, in un articolo a quattro mani pubblicato su *Le Monde*<sup>331</sup> e su *Sueddeutsche Zeitung*<sup>332</sup>. Dubbi su ruolo di "mero controllore dei conti" e della regola aurea del pareggio di bilancio" hanno portato il Governo italiano a pubblicare un documento licenziato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze italiano, in cui si parla di un Ministro delle finanze, in seno alla Commissione europea e che collabori con il Parlamento europeo, che sia dotato di una capacità di bilancio dell'eurozona, promotore di una politica

---

<sup>325</sup> allegato 2, emendamento 97 considerando N presentato da Annemans (EFN).

<sup>326</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 38, emendamento 464 di Messerschmidt (ECR). Paragrafo 60, emendamento 631 di Pretzell (ECR), emendamento 101 considerando N presentato da Messerschmidt.

<sup>327</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 62, emendamento 635 di Annemans (EFN).

<sup>328</sup> Vedi allegato 2, considerando J, emendamento 73 di Messerschmidt.

<sup>329</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 60, emendamento 631, ed emendamento 68 considerando J i Annemans (ENF).

<sup>330</sup> CAPITOLO III, evoluzione dell'unione economica e monetaria del progetto di ricerca.

<sup>331</sup> Weidmann J.(Président de la Deutsche Bundesbank), Villeroy de Galhau F., (Gouverneur de la Banque de France) *l'intégration européenne pour restaurer la confiance, par les dirigeants de la Banque de France et de la Deutsche Bundesbank*, in *Le Monde*, 7 Febbraio 2016.

<sup>332</sup> *Sueddeutsche Zeitung*, Europa braucht mehr Investitionen, 7 Febbraio 2016.

fiscale comune in grado di promuovere investimenti<sup>333</sup>.

Dall'analisi del testo possiamo constatare come questo dibattito trovi riscontro nel testo della relazione: i relatori auspicano un Ministro delle finanze<sup>334</sup>, come pure la creazione di una capacità di bilancio dell'eurozona<sup>335</sup> e di un Fondo monetario europeo, che costituiscano le *“tappe del processo d'istituzione di un Tesoro europeo, che dovrebbe rispondere del proprio operato al Parlamento europeo”*<sup>336</sup>.

Interessante, attraverso l'analisi degli emendamenti, constatare le differenti posizioni in seno al Partito Popolare europeo; i deputati tedeschi appartenenti al PPE esprimono una posizione antitetica: chi<sup>337</sup> come il relatore e il governatore della Bundesbank<sup>338</sup>, plaude ad un Ministro delle Finanza con un possibile Tesoro europeo e alla creazione di una capacità di bilancio della zona euro, chi assolutamente contrario sia alla creazione della figura del Tesoro europeo<sup>339</sup>, sia a un bilancio della zona euro<sup>340</sup>, sia a un possibile fondo che vada a costituire il tesoro europeo<sup>341</sup>.

I socialisti e democratici e i liberali concordano con la posizione dei relatori<sup>342</sup>, fatta eccezione da parte francese, per la creazione di un tesoro europeo<sup>343</sup>. I deputati delle altre famiglie politiche europee si dimostrano fer-

---

<sup>333</sup> Documento del MEF “A Shared European Policy Strategy for Growth, Jobs and Stability, Ministero economia e finanze, 8.

<sup>334</sup> allegato 1 Paragrafo 21.

<sup>335</sup> allegato 1 Paragrafo 48.

<sup>336</sup> allegato 1 Paragrafo 52.

<sup>337</sup> allegato 2, paragrafo 52, emendamento 578 e paragrafo 21, emendamento 319 Balz, de Lange (PPE).

<sup>338</sup> La data di deposito degli emendamenti era il 16 febbraio 2016 e l'articolo in cui viene espressa la posizione dei Governatori delle banche data l'8 febbraio 2016.

<sup>339</sup> allegato 2, paragrafo 21, emendamento 313 di Langen (PPE), emendamento 52, considerando H presentato da Ujazdowski (ECR polacco), emendamento 53, considerando H presentato da Annemans ed emendamento 57, considerando H di Messerschmidt (ECR).

<sup>340</sup> allegato 2, considerando H, emendamento 51, paragrafo 48, emendamento 534 di Ferber (PPE).

<sup>341</sup> allegato 2, paragrafo 52, emendamento 572 di Ferber (PPE\_DE), emendamento 574 di Langen (PPE-DE).

<sup>342</sup> allegato 2, considerando H, emendamento 56 di Goerens, Goulard, Ruitz (ALDE).

<sup>343</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 52, emendamento 576 Beres (SD).

mamente contrarie al Ministro del tesoro<sup>344</sup> e di un fondo del tesoro europeo<sup>345</sup>. Per quanto riguarda la possibilità di un bilancio dell'Eurozona, i deputati sono in linea di massima favorevoli<sup>346</sup>, ad eccezione di Annemans che non considera legittime l'Eurozona<sup>347</sup>.

Al paragrafo 51, i relatori reputano “*necessario integrare il meccanismo europeo di stabilità nel quadro giuridico dell'Unione e, come passo successivo, trasformarlo in un Fondo monetario europeo*”, concordi le due famiglie politiche dei relatori<sup>348</sup>, mentre alcuni deputati reputano che questo meccanismo debba essere abolito anche a causa della sua mancanza di democraticità che obbliga i contribuenti degli Stati virtuosi a farsi carico dei debiti degli stati in deficit di bilancio.<sup>349</sup> Altri, invece, sostengono che se si creasse un fondo monetario europeo, non debba essere regolato come il fondo monetario internazionale<sup>350</sup>, o che in ogni caso debba essere sottoposto allo scrutinio del Parlamento europeo<sup>351</sup>.

È evidente come dall'analisi delle posizioni espresse, alcune famiglie politiche attraverso il ridimensionamento del ruolo del Parlamento europeo, la limitazione del potenziale di una *governance* economica sovranazionale, il maggior controllo da parte degli Stati Membri, mettano in discussione il progetto europeo attraverso la volontà di rimpatriare molte competenze, di aumentare il potere di scrutinio dei Parlamenti nazionali sull'esecutivo comunitario o non dotandolo dei meccanismi e strumenti necessari per far

---

<sup>344</sup> allegato 2, paragrafo 21, emendamento 314 Pretzell(ECR), 318 Messerschmidt (ECR), 317 Goulard, Goerens (ALDE), 316 Spinelli e co (GUE), 315 Castaldo (EFD), 312 Annemans (EFN).

<sup>345</sup> Fatta eccezione per Sylvie Goulard e Castaldo, gli stessi deputati presentano emendamenti di soppressione anche al paragrafo 52 relativo al fondo del tesoro europeo. (emendamenti n 575-577-573).

<sup>346</sup> allegato 2, emendamenti 538 Langen (PPE), 536 Fernandez, Auregui (SD), 544 Goulard, Goerens (ALDE), 542 Spinelli, Crysogonos, De Masi (GUE), 545 Giegold (Verdi), Castaldo (539).

<sup>347</sup> Vedi allegato 2, paragrafo 48, emendamento 535 Annemans (EFN).

<sup>348</sup> allegato 2, paragrafo 51, emendamento 567 di Balz e De Lange (PPE) e emendamento 571 di Beres (SD).

<sup>349</sup> allegato 2, paragrafo 51, emendamento 569 di Pretzel (ECR) e 566 di Annemans (EFN).

<sup>350</sup> allegato 2, paragrafo 51, emendamento 568 di Spinelli (GUE).

<sup>351</sup> allegato 2, paragrafo 51, emendamento 570 di Sylvie Goulard (ALDE).

fronte alle sfide che potrebbero causare lo sgretolamento della sostenibilità del progetto stesso. Aumentare il ruolo dei Parlamenti nazionali come possibili controllori dell'ordinamento comunitario, dall'analisi del testo, è proporzionalmente legato ad una visione d'Europa in cui il processo d'integrazione debba essere rallentato.

In questa direzione vanno gli emendamenti presentati al paragrafo 2 del progetto di relazione - che "*sottolinea che tali sfide<sup>352</sup> non possano essere affrontate singolarmente dagli Stati membri, ma richiedono una posizione collettiva da parte dell'Unione*" - forniscono un'immagine precisa dell'idea politica e che sta alla base delle riforme istituzionali.

I deputati che non riconosco la necessità di una maggiore integrazione europea siano contrari alla necessità di affrontare le sfide collettivamente<sup>353</sup>, i deputati pro-europeisti sostengono pienamente l'introduzione di questo paragrafo<sup>354</sup>.

In questa direzione si aggiunge l'accordo concluso con il Regno Unito. Lo stesso progetto di relazione, che doveva essere votato in commissioni affari costituzionali in Aprile per poi passare senza possibilità di emendamenti alla Plenaria di Strasburgo di maggio o giugno, a causa del referendum inglese e della paura che possa essere strumentalizzato dai quei partiti che auspicano l'uscita del Regno Unito dall'Europa verrà votato in commissione affari costituzionali a luglio, dopo il referendum inglese.

---

<sup>352</sup> Le sfide a cui si riferisce il paragrafo 2 sono relative a quelle elencate nel paragrafo 1 "osserva che l'Unione europea e suoi Stati membri stanno affrontando sfide senza precedenti, quali la crisi dei rifugiati, le sfide di politica estera nell'immediato vicinato, la lotta al terrorismo, la globalizzazione, il cambiamento climatico, le conseguenze della crisi finanziaria e del debito, la mancanza di competitività e le conseguenze sociali in vari Stati membri nonché la necessità di rafforzare il mercato interno dell'Ue, alle quali finora non è stata fornita una risposta adeguata".

<sup>353</sup> allegato 2, paragrafo 2, emendamento 172 (Marcus Preetzell), emendamento 173 (Gerolf Anemans) e emendamento 176 (Messerchmidt).

<sup>354</sup> A questo paragrafo sono stati presentati esclusivamente due emendamenti, sintomo del pieno accordo con il principio introdotto: migliorativi come gli emendamento 174 di Ramon Jauregui Atondo, Enrique Guerrero Salomon (famigliai solcialisti e democratici spagnoli<sup>o</sup> e emendamento numero 175 di Richard Corbett ( laburista inglese della famiglia dei socialisti e democratici).

#### 5.4 Brexit, un percorso annunciato

Fin dal 1973, anno dell'adesione all'Unione Europea, il Regno Unito ha presentato un atteggiamento ambivalente nei confronti dell'UE e dell'integrazione europea in generale. In particolare si deve ricordare: il referendum del 1975<sup>355</sup> sulla permanenza della Gran Bretagna nell'UE, il "Budget Rebate"<sup>356</sup> del 1984 grazie al quale il Regno Unito ottenne una diminuzione del proprio contributo all'UE e diverse clausole di esenzione<sup>357</sup>. Nel 2010 sia il Partito Conservatore<sup>358</sup> che il Partito Lib-dem<sup>359</sup> – che andranno poi insieme a formare il governo dal 2010-2015 – presentarono nel

---

<sup>355</sup> Il 5 giugno 1975 fu indetto un referendum che chiedeva ai cittadini inglesi se pensassero che il Regno Unito dovesse rimanere nella Comunità europea (nel Mercato comune). Il quesito era :Do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)? Il 67,2% dei votanti decretò che il Regno Unito rimanesse nella Comunità europea. Per un maggior approfondimento sulla relazione tra Regno Unito e Unione europea vedi Gowland D., Turner A., Wright A., *Britain and European Integration since 1945 – On the sidelines*, Routledge, 2010, 77.

<sup>356</sup> passarono alla storia le parole di Margarte Tacher quando disse "I want my money back" ottenendo nel 1984 quello sconto speciale (*Rebate Britannico*) per la Gran Bretagna a compensazione della penalizzazione subita allora da Londra per la politica agricola comune (Pac).

<sup>357</sup> Il Regno unito dal 74 ad oggi ha ottenuto i seguenti *opt-out*:

##### **Area dell'Unione economica e monetaria**

Il Regno Unito non ha nessun obbligo di adottare l'euro (protocollo 15).

Il Regno Unito non è firmatario del Trattato intergovernativo sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione (*Fiscal Compact*).

##### **Area Schengen**

Il Regno unito non è parte dell'area Schengen, ma può a sua scelta applicare le disposizioni del Trattato (Protocollo 19).

Il Regno unito prende parte ad alcuni atti come il sistema di cooperazione giudiziaria e di polizia (Sistema di informazione di Schengen II), ma non partecipa al controllo alla frontiere esterne ed interne di Schengen (Protocollo n 20).

##### **Area Libertà, sicurezza e giustizia**

Il Regno Unito ha il diritto di scegliere se prendere parte agli atti dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia entro 3 mesi dalla loro presentazione al Consiglio (in questo caso non può esercitare l'*opt-out* in seguito – Protocollo 21).

Il Regno Unito ha il diritto di recedere da tutti gli atti di cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in tutti quegli aspetti di ambito criminale che sono stati adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e decidere di adottare alcune azioni su base individuale (Articolo 10(4) e (5) del protocollo 36) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La carta, come evidenziato nel protocollo 30, non estende la competenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea o di qualunque altro organo giudiziale del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa del Regno Unito non siano confermi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa afferma.

<sup>358</sup> Manifesto del Partito Conservatore britannico :“We will be positive member of the European Union but we are clear that there should be no further extension of the EU's power over the UK without the British people's consent. We will ensure that by law no future government can hand over areas of power to the EU or join the euro without a referendum of the British people. We will

proprio programma elettorale un punto dedicato alla necessità di rivedere la posizione del Regno Unito all'interno dell'Unione europea. Nel 2011 il Governo inglese<sup>360</sup>, attraverso l'approvazione dello *Union act*, ha stabilito che nessuna altra competenza potesse essere conferita all'Unione senza che prima venga indetto un referendum. Nel 2012 lo stesso governo britannico, lancia la “*Balance of Competences Review*”<sup>361</sup>, una serie di studi volti ad analizzare “tutto ciò che deriva dal diritto dell'UE e influenza ciò che avviene nel Regno Unito”<sup>362</sup>.

Nel 2013, Cameron, nel suo cosiddetto “Bloomberg Speech”<sup>363</sup> affermò che, se rieletto, avrebbe rinegoziato in maniera significativa lo status del Regno Unito nei confronti dell'Unione europea. Lo stesso programma elettorale del partito Conservatore del 2015 affermava che, l'eventuale governo Tory, avrebbe indetto, entro il 2017, un referendum in-out e ne avrebbe rispettato il risultato, nonostante per l'ordinamento inglese questo referendum non sia giuridicamente vincolante<sup>364</sup>. Nell'annunciare il referendum delineava il profilo dell'Europa che vorrebbe: «È ora che il popolo britannico – proclama – abbia l'opportunità di pronunciarsi, è ora di definire la questione europea nella vita politica del Paese ... Non sono isolazionista ma voglio

---

ensure that by law no future government can hand over areas of power to the EU or join the euro without a referendum of British people. We will work to bring back key powers over legal rights, criminal justice and social and employment legislation to the UK”. *Invitation to join the Government of Britain*, 2010, 113.

<sup>359</sup> Manifesto del Partito Lib-dem: “The European Union has evolved significantly since the last public vote on membership over thirty years ago. Liberal Democrats therefore remain committed to an in/out referendum the next time a British government signs up for fundamental change in the relationship between the UK and the EU”, *Liberal Democrats, April 2010*, 66-67.

<sup>360</sup> L'accordo di governo: “The Government believes that Britain should play a leading role in an enlarged European Union, but that no further powers should be transferred to Brussels without a referendum. This approach strikes the right balance between constructive engagement with the EU to deal with the issues that affect us all, and protecting our national sovereignty.” *The Coalition our programme for government*, 2010.

<sup>361</sup> *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*, UK Government, Cm8415, July 2012.

<sup>362</sup> I 32 rapporti prodotti sono disponibili sul sito ufficiale del governo inglese ([www.gov.uk](http://www.gov.uk)).

<sup>363</sup> Cameron D, *EU Speech at Bloomberg*, in *Bloomberg*, 23 gennaio 2013.

<sup>364</sup> Conservatives, *Strong leadership a clear economic plan a brighter, more secure future*, The Conservative Party Manifesto 2015.

un miglior accordo per la Gran Bretagna, per il successo dell'Unione europea e per la prosperità delle generazioni future»<sup>365</sup>.

Il 10 novembre 2015 il Primo Ministro britannico inviò una lettera al Presidente del Consiglio Europeo, Tusk, intitolata “A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union”<sup>366</sup> divisa in quattro sezioni: *governance* economica, competitività, sovranità, libera circolazione e immigrazione.

Il Premier britannico chiese formalmente che venisse riconosciuto, nei Trattati, che l'Unione abbia più di una moneta, che non ci sia discriminazione o svantaggi per chi effettua affari in una moneta diversa dall'euro, che venga protetta l'integrità del Mercato unico, che ogni decisione in seno all'eurozona non sia vincolante per i paesi non aderenti all'unione monetaria (il riferimento all'Unione bancaria), le tasse dei contribuenti di un paese non aderente all'Eurozona non debbano in alcun caso finanziare operazioni per paesi nell'Eurozona, e che la Banca d'Inghilterra, così come le banche degli altri Stati membri non aderenti all'Eurozona, abbiano competenze nazionali per quanto riguarda la stabilità e la supervisione finanziaria così come la Banca Centrale europea riveste questo ruolo per i paesi della zona euro e infine che ogni tematica riguardate tutti gli Stati Membri venga discussa e decisa da tutti gli Stati Membri.

Le richieste fatte sono più di natura politica che costituzionale, quasi a voler rafforzare il ruolo del partito conservatore in vista di un referendum e delle elezioni: la Gran Bretagna, così come la Danimarca, sono esenti da dover adottare l'Euro (vedi protocollo numero 19 al TFUE), le decisioni in seno all'Eurozona non sono vincolanti per gli altri Stati - vedi ad esempio la differenza tra le misure del *Six pack*, che si riferiscono a tutti i paesi e quelle

---

<sup>365</sup> Cameron D., “*The EU is not working and we will change it*”, in *The Telegraph*, 15 marzo 2014.

<sup>366</sup> Lettera ufficiale del Governo inglese al Presidente del Consiglio Europe Tusk: *A new settlement in the United Kingdom in a reformed European Union*, 10 Downing Street, London, 10 novembre 2015.

del *two pack* che si riferiscono ai pesi dell'Euro, così come le misure volte a costituire l'Unione bancaria sono volontarie per i paesi non aderenti all'Eurozona, quindi per il Regno Unito, lo stesso vale per le competenze della Banca centrale europea.

Per quanto riguarda la sezione competitività viene richiesto il completamento del mercato unico attraverso il potenziamento del libero mercato del digitale e dei capitali, meno burocrazia e più trattati di libero scambio con paesi terzi.

Le richieste per la tutela del principio di sovranità prevedono che il Regno Unito non sia vincolato al principio del “*ever closer Union*”<sup>367</sup>, che venga introdotto il potere di veto da parte dei Parlamenti nazionali, attraverso l'introduzione del cartellino rosso ed infine che la sicurezza nazionale sia competenza esclusiva degli Stati membri.

Sul piano della libera circolazione e dell'immigrazione, si chiede che i cittadini europei debbano lavorare quattro anni in territorio britannico prima di poter accedere al sistema di welfare inglese, che i *benefit* legati ai figli non siano più trasferibili all'estero - i bambini devono risiedere su suolo inglese e impedire che la libertà di movimento sia estesa ai paesi membri che aderiranno all'UE.

La libertà di circolazione, una delle quattro libertà alla base dell'integrità del mercato unico, prevede la possibilità di poter usufruire, una volta residenti legali, anche del sistema sociale del paese di stabilimento. Interessante sarebbe mettere in discussione la reciprocità di trattamento: come devono essere trattati i cittadini inglesi che ogni anno vanno a vivere nel sud della Spagna?

---

<sup>367</sup> TUE Titolo I, Disposizioni comuni, Art. 1:

“il Presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”.



Il 18 e il 19 febbraio i capi di Stato e di Governo riuniti a Bruxelles durante il Consiglio europeo hanno trovato un accordo<sup>368</sup> che decreta uno statuto speciale al Regno Unito. L'accordo in questione è stato depositato dal Regno Unito presso la sede delle Nazioni Unite di New York, giuridicamente è un Trattato internazionale e non una decisione del Consiglio europeo, come avvenne nel 1992 e nel 2008 per rispondere, rispettivamente, alle preoccupazioni della Danimarca riguardo al Tratto di Maastricht e quelle dell'Irlanda a quello di Lisbona (entrambi poi vennero trasformati in protocolli allegati al Trattati di funzionamento dell'Unione europea). L'accordo non modifica i Trattati ma contiene delle disposizioni- sezione A, punto 7<sup>369</sup> e sezione C<sup>370</sup> - che prevedono una successiva modifica dei Trattati. La decisione non è, quindi, parte dell'ordinamento dell'Unione europea ma è giuridicamente vincolante per il diritto internazionale.

Sulla base di questo accordo, David Cameron, si è impegnato ad una campagna a favore della permanenza del Regno Unito nell'Unione europea e ha annunciato che il referendum si terrà il 23 giugno 2016: *“Should the UK remain a member of the EU or leave the EU?”*.

Qualora l'esito del referendum sia positivo l'accordo entrerà in vigore una volta comunicata la decisione da parte del Governo inglese di voler rimanere nell'Unione, qualora l'esito sia negativo verrà applicato per la prima vol-

---

<sup>368</sup> Conclusioni Riunione del Consiglio europeo, 18 e 19 febbraio 2016, Bruxelles, 19 febbraio 2016.

<sup>369</sup> Sezione A punto 7 pagina 15. “Gli aspetti di merito della presente sezione saranno integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri”.

<sup>370</sup> SEZIONE C 1.”Si riconosce che il Regno Unito, alla luce della sua particolare situazione conformemente ai trattati, non è vincolato a prendere parte a un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea. Gli aspetti di merito di quanto precede saranno integrati nei trattati in occasione della loro prossima revisione conformemente alle pertinenti disposizioni dei trattati e alle rispettive norme costituzionali degli Stati membri, in modo da rendere chiaro che i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito”.

ta l'articolo 50<sup>371</sup> che prevede la possibilità per uno Stato membro di recedere dall'Unione.

Non sarà oggetto di analisi l'effetto di una possibile uscita del Regno Unito dall'Unione europea<sup>372</sup>; tuttavia va ricordato in ogni caso che il mondo della finanza e delle banche inglesi si sono espressi a favore della permanenza nell'Unione, così come il giorno dopo la comunicazione della data del referendum, la sterlina ha subito una caduta ai minimi perdendo quasi l'1,3 per cento rispetto al dollaro americano. Sull'esito del referendum peserà la posizione della Scozia e una sua eventuale scissione del Regno Unito qualora vincessero l'*out*, e le relazioni politiche e commerciali con l'Irlanda.

L'accordo trovato esaudisce tutte le richieste<sup>373</sup> britanniche nel settore della *governance* economica. Il nodo critico, in questo caso, è rappresentato non

---

<sup>371</sup> Art. 50 TUE:

1. Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.

2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'articolo 218, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo.

3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine.

4. Ai fini dei paragrafi 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano.

Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49.

<sup>372</sup> Numerosi articoli sono stati scritti sulle possibili implicazioni dell'utilizzo dell'Articolo 50 TUE e sulle possibili forme di partenariato del UK all'UE, come esempio sono stati presi i casi della Svizzera, membro dell'EEA e dell'EFTA, o della Turchia che ha concluso accordi commerciali e fa parte dell'Unione doganale. Sul punto Piris, J.C., *'Should the UK withdraw from the EU: legal aspects and effects of possible options'*, Fondation Robert Schuman, European issues No 355, May 2015.

<sup>373</sup> BCE, SRB e altre Istituzioni dell'Eurozona eserciteranno il loro controllo solo sugli istituti finanziari dell'Eurozona; Il single rulebook del settore finanziario sarà applicabile a tutte le banche

dalle esenzioni concesse al Regno Unito sulle misure relative all'Eurozona, ma dalla concessione che, nel quadro della "Gestione dell'Unione Bancaria", se uno Stato membro che non aderisce ad essa presenta una "*reasoned opposition*" all'adozione di un atto a maggioranza qualificata, il Consiglio è tenuto a discutere della questione stessa. Si introduce un sistema in cui non si danno obblighi agli Stati Membri che non aderiscono all'Eurozona, ma possibilità di interferire nella legislazione comunitaria.

Nel settore dell'immigrazione e libera circolazione vengono chiarite alcune interpretazioni delle regole: la libera circolazione dei lavoratori può essere limitata per motivi contingenti come, per esempio, proteggere i lavoratori più vulnerabili o garantire la sostenibilità del sistema di welfare di uno Stato membro. Alcune condizioni, inoltre, possono essere poste all'accesso dei lavoratori UE ai sistemi di welfare dello Stato membro ospite; gli Stati membri possono adottare misure restrittive contro quegli individui che con la loro condotta possano rappresentare una minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale. La minaccia non deve essere immediata e gli Stati membri possono agire in maniera preventiva, anche in base alla condotta passata e anche in assenza di una condanna penale. Nel settore della competitività, infine, l'Unione si adopera al fine di stimolare la crescita e la creazione di posti di lavoro riducendo la burocrazia.

La sezione negoziale più interessante ai fini della nostra ricerca è quella riguardante la sovranità: il Regno Unito vuole mettere fine, in modo giuridicamente vincolante ed irreversibile, all'impegno contenuto nell'articolo 1 del Trattato di Lisbona di lavorare ad un processo d'integrazione per un "unione sempre più stretta" tra popoli europei. Va considerato che l'uso del diritto di recesso da parte di uno Stato all'UE, attraverso l'applicazione

---

dell'UE ma saranno possibili "disposizioni speciali" per alcuni Stati membri senza, però compromettere la stabilità e l'integrità del mercato unico; Gli Stati non euro non dovranno sostenere finanziariamente l'eurozona; l'Eurogruppo dovrà rispettare le prerogative del Consiglio.

dell'articolo 50, porterebbe alla perdita dello status di Stato membro, con la relativa perdita di tutti i diritti ed obblighi previsti dai Trattati: per altro verso, l'esonero dal proseguire nell'integrazione del progetto politico avrebbe una finalità meramente politica, lo Stato in questione non avrebbe l'obbligo di partecipare ai progressi verso l'integrazione politica che gli altri Stati membri decidessero di compiere. Non è evidente cosa si voglia ottenere attraverso una deroga formale che *de facto* il Regno Unito ha già ottenuto nelle conclusioni del Consiglio di giugno 2014<sup>374</sup>, in cui è stato riconosciuto il principio che un "Unione sempre più stretta" permette ai vari paesi dell'Ue di scegliere strade diverse d'integrazione, lasciando andare avanti i paesi che desiderano approfondire l'integrazione pur rispettando i paesi che decidano di non perseguirla<sup>375</sup>.

C'è chi sostiene che queste parole frutto di una visione politica che ha posto le sue basi fin nel preambolo al Trattato di Roma, ormai siano prive di fondamento - il retaggio di un ideale federalista che non trova radici nella realtà - in quanto il progetto europeo ha subito una battuta d'arresto, esempio evidente la chiusura temporanea dello spazio Schengen e la mancanza di solidarietà tra i paesi europei nella gestione della crisi migratoria e dei rifugiati, a prescindere dalla richiesta del Regno Unito<sup>376</sup>, chi, d'altro canto, sostiene invece che questa sia la vera vittoria politica di Cameron su cui si giocherà l'esito del referendum inglese<sup>377</sup>.

---

<sup>374</sup> Conclusioni del Consiglio del 26-27 giugno 2014, Bruxelles, 27 giugno 2014.

Paragrafo 27, 11 versione italiana: "In questo contesto il Consiglio europeo ha rilevato che il concetto di unione sempre più stretta lascia spazio a percorsi di integrazione diversi per paesi diversi, permettendo a quelli che intendono approfondire l'integrazione di andare avanti in tal senso e rispettando nel contempo il desiderio di chi non intende procedere oltre nell'integrazione".

<sup>375</sup> Ponzano P., *Le richieste di Cameroon: opportunità o regresso per il progetto europeo?*, I quaderni federalisti, Anno LVII, 2015, 3, 183.

<sup>376</sup> Charlemagne, *Brexit, bad for Britain, Europe and the West*, in *The Economist*, 27 febbraio 2016 - 4 Marzo 2016.

<sup>377</sup> Concordi le posizioni di Paul Jacque, College of Europe, Anand Menon, Kings college di Londra durante un seminario organizzato dal gruppo socialisti e democratici della Commissione affari costituzionali, il 1 Marzo 2016 dal titolo "Constitutional implications of the proposed reforms requested by the UK Government".

Nel Sezione C, inoltre, viene analizzato il principio di sussidiarietà e il ruolo dei Parlamenti nazionali. Il TFUE all'Articolo 5 comma 3 prevede che *“in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”*.

Il nuovo accordo definisce che *“l'obiettivo del principio di sussidiarietà è garantire che le decisioni siano adottate il più possibile vicino ai cittadini. La scelta del giusto livello di adozione dipende per tanto, tra l'altro, dalla possibilità che il problema in esame presenti aspetti transnazionali che non possano essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'adozione degli Stati membri e dalla possibilità che l'azione a livello dell'Unione produca evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri”*.

Dall'analisi dell'articolato e dell'insieme di tutto l'accordo possiamo arrivare a considerare che il Regno Unito interpreti come *ultima ratio* il ricorrere a normative europee. Nell'accordo viene assicurato che vengano introdotte adeguate disposizioni per garantire che l'Articolo 7 paragrafo 1 del protocollo 2 venga rispettato e che *“ qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione, inviati entro 12 settimane dalla trasmissione del progetto, rappresentano più del 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la presidenza del Consiglio iscriverà il punto all'ordine del giorno del Consiglio affinché si svolga una discussione esauriente su tali pareri e sulle conseguenze trarne. A seguito di tale discussione, e nel rispetto delle disposizioni procedurali dei trattati, i rappresentanti degli Stati membri che agiscono in qualità di membri del Consiglio interromperanno l'esame del pro-*

*getto dei atto legislativo in questione, a meno che il progetto non sia modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati. Ai fini del presente paragrafo, i voti attribuiti ai parlamenti nazionali sono calcolati a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del protocollo n 2. I voti dei parlamenti nazionali degli Stati membri che non parteciperanno all'adozione dell'atto legislativo in questione non sono tenuti in conto".*

Dall'analisi dell'accordo possiamo affermare che il Premier inglese David Cameron non abbia ottenuto uno strumento giuridico di veto per i Parlamenti, ma un riconoscimento politico del potere dei Parlamenti nazionali attraverso un potenziamento degli strumenti introdotti dal protocollo 2<sup>378</sup>: se il Consiglio si rende conto di non aver la maggioranza del consenso dei governi non procederà nell'esaminare l'atto legislativo.

Infine come è evidente dall'ultimo capoverso del paragrafo 3 viene ribadito il principio stabilito nella Sezione C - sovranità di un Europa a due velocità in linea con la richiesta da parte del Regno Unito di differenziare i provvedimenti legislativi, quelli applicabili a tutti gli Stati Membri e quelli ad alcuni. Inoltre ribadendo il principio di legislazioni applicabili a simmetrie variabili all'interno dell'unione viene esplicitato che i Parlamenti nazionali possano esprimersi solo sugli atti legislativi che li concernono, fatta eccezione per l'Unione bancaria.

Anche dall'analisi degli emendamenti della relazione, analizzata precedentemente, "sul migliorare il funzionamento dell'Unione sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona" relativi alla *Brexit* emerge la preoccupazione condivisa nei confronti dell'integrità del progetto europeo. I deputati europei temono che questo accordo valido per il Regno Unito non dia modo ad

---

<sup>378</sup> Il Premier inglese è riuscito ad ottenere l'allungamento del tempo di presentazione dei pareri motivati, da otto a dodici settimane, qualora si raggiunga la soglia minima di numero di voti espressi dai Parlamenti nazionali, l'atto oggetto del parere motivato si iscriverà nella agenda del Consiglio e questa stessa istituzione deciderà se interrompere l'esame del progetto motivato.

altri paesi di voler richiedere uno statuo speciale o esenzioni<sup>379</sup>.

*De facto* si è innestato un processo d'integrazione a più velocità, le cui conseguenze si potranno vedere nei prossimi anni. È evidente che indipendentemente dal referendum inglese, il concetto stresso di integrità europea è stata messo in discussione<sup>380</sup>, il Premier Ungherese Victor Orban ha annunciato un referendum sulle quote dei migranti nell'Unione europea il un possibile dibattito sull'uscita della Repubblica ceca è in agenda. Si è aperta la porta per un "Europe a la carte"<sup>381</sup>, tanto temuta dal Ministro dell'economia francese Macron<sup>382</sup> e dai tutti i governi pro-europeisti.

Gli stessi *decision maker*<sup>383</sup> contrari o scettici di fronte alla possibilità di un Europa a due velocità, in seguito all'accordo inglese, si sono trovati di fronte ad una realtà ineludibile: "Finita l'era dei veti inglesi, l'integrazione ora è più facile" dichiara il Presidente della Commissione affari economici e delegato per il Parlamento europeo al negoziato sul Brexit, in un intervista a La Repubblica "Adesso la strada è aperta. Abbiamo sciolto il nodo delle due velocità. Riconoscendo che la Gran Bretagna ha diritto ad un minore grado d'integrazione tra gli altri europei. E non solo in campo economico, ma in tutti quei settori che erano bloccati dai veti britannici"<sup>384</sup>. Aggiunge Gualtieri "il chiarimento con Londra ci costringe ora anche a chiarire i rapporti tra di noi ... Finora l'esistenza di una situazione equivoca nei rap-

---

<sup>379</sup> In questa direzione vanno tutti gli emendamenti presentati che integrano la relazione, dagli emendamenti dei relatori che prevedono che solo il Regno unito sia esente dal prendere parte ad un'integrazione dell'Unione economica e monetaria, richiedendo qualora vincessero il sì al referendum l'apertura di una convenzione verso una modifica dei Trattati e Che la limitazione alla libera circolazione venga studiata caso per caso (vedi allegato 2).

<sup>380</sup> Perissich R., *Unione sempre più stretta e ristretta?* In *Eutopia, ideas for Europe magazin*, 13 novembre 2015.

<sup>381</sup> Per una definizione di "Europe a la carte" vedi sito Ufficiale dell'Unione europea.

<sup>382</sup> Lawrence J., *France's Macron warns Britain against seeking 'EU a la carte*, in Reuters, 9 giugno 2015.

<sup>383</sup> CAPITOLO IV della ricerca: Verso una riforma della *governance* economica europea: il ruolo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo : 4.1 Il Parlamento europeo/ post-Lisbona verso una creazione di un Parlamento dell'Eurozona che garantisca un *accountability* nel processo di riforma della *governance* economica.

<sup>384</sup> Gualtieri R., "Finita l'era dei veti inglesi, l'integrazione adesso è più facile" in La Repubblica, 21 febbraio 2016.

*porti con la Gran Bretagna, che era un membro a pieno titolo dell'Unione senza però partecipare alla moneta unica o allo spazio Schengen, ci ha costretto a prendere tutte le decisioni che riguardavano la zona euro in forma intergovernativa, senza un vero controllo democratico. È stato così per il fiscal compact, per l'ESM e per le operazioni condotte dalla Troika. Adesso invece i paesi della zona euro potranno integrarsi in un vero quadro comunitario, con il pieno controllo del Parlamento...si potrà creare un bilancio separato dell'Eurozona sottoposto ad un controllo democratico e non affidato solo alla gestione dei governi, ed anche la creazione di un Ministero del Tesoro europeo potrà essere seguito da un vero processo politico”.*

Lo stesso sottosegretario Sandro Gozi, all'indomani dell'accordo raggiunto che sembra parzialmente scongiurare il *Brexit* - solo il referendum popolare fissato il 23 giugno potrà raggiungere questo risultato – plaude al risultato di un *“Europa a doppia velocità che viaggerà su 2 binari però con tutti e 28 i suoi vagoni”*<sup>385</sup>, chi invece sostiene che a questo punto viste tutte le concessioni fatte al Regno Unito, va considerata un'Europa che faccia a meno di questo paese<sup>386</sup>.

Evidente che l'esito di questo negoziato non va nella direzione di un'Unione europea così come voluta ed ideata dai padri fondatori.

Dalle stesse richieste del Premier inglese possiamo vedere come il concetto di mancanza di democraticità nello scrutinio delle Istituzioni europee sia un falso pretesto per riportare competenze europee nel alveo della giurisprudenza nazionale. Un'opzione evidente sia nell'introduzione del cartellino rosso per i Parlamenti nazionali, nella sezione che riguarda il principio di sovranità e dell'esenzione di contribuire ad un progetto d'integrazione eu-

---

<sup>385</sup> Gozi S. *“L'Europa adesso viaggia su 2 binari pero con tutti i 28 vagoni”* in *il Messaggero*, 21 febbraio 2016.

<sup>386</sup> Comunicato stampa, *Non ci sono più alibi il destino dell'Europa non dipende dal Regno Unito*, Movimento federalista europeo, 20 febbraio 2016.



ropea rispecchia. Il Premier inglese, dal canto suo, non fa alcun accenno alla mancanza di democraticità nel processo di *governance* europea.

## **Conclusioni**

La ricerca analizza le asimmetrie che attraversano il progetto di integrazione europea, partendo dalle disparità che contraddistinguono la politica economica e monetaria, arrivando alle asimmetrie decisionali ed istituzionali derivanti dal Trattato di Lisbona e dalle scelte, compiute durante la crisi economica e finanziaria, che hanno portato a privilegiare il metodo intergovernativo a quello comunitario, ridisegnando o mettendo in discussione la natura stessa delle Istituzioni e del progetto europeo.

Va ricordato che il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ma co-deciso dai Capi di Stato e di Governo nel 2007 era esso stesso un compromesso, frutto dell'evidente crisi democratica del progetto europeo. Il doppio "no" espresso da Olandesi e Francesi al processo costituzionale europeo, mise in guarda i decisori sulla necessità di percorrere un cammino diverso, in grado di legittimare le scelte politiche e decisionali europee. Come evidenziato nella ricerca, il Trattato di Lisbona ha elevato a Istituzioni europee quegli organismi che durante la crisi sono diventati i veri decisori e policy making europei: la Banca centrale europea e il Consiglio europeo. Se il Trattato ha aumentato, attraverso l'introduzione della procedura legislativa ordinaria, le aree di intervento del Parlamento europeo, ha anche riconosciuto formalmente il ruolo dell'Eurogruppo e ampliato i poteri dei Parlamenti nazionali.

La crisi economica e finanziaria ha messo in discussione il tentativo di bilanciamento tra le varie Istituzioni, insito nel Trattato di Lisbona, creando una spaccatura nella ridefinizione dell'Unione economica e monetaria e costituendo de facto un'Unione a due velocità: gli Stati dell'Euro e gli Stati fuori dall'Euro.

Il mondo politico ed accademico, come abbiamo più volte evidenziato nella ricerca, ha deplorato il fatto che tutti i provvedimenti, gli accordi internazionali e i fondi/meccanismi creati, abbiano ridefinito l'assetto dell'Unione

economica e monetaria attraverso decisioni prese a Bruxelles senza il diretto coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, garanti del principio di *accountability* e *democracy*.

Se da un lato, Istituzioni quali la Banca centrale europea, la Torika e la Commissione – istituti apparentemente di natura tecnocratica – entrano direttamente nei bilanci e nella politiche di gestione delle finanze pubbliche degli Stati membri, e di conseguenza, si trasformano in organismi con discrezionalità politica; dall'altra, organismi di natura politica, quale il Consiglio europeo, avvalga, anche attraverso l'istituzione del semestre europeo, tutti questi provvedimenti.

In aggiunta, nel contesto del Semestre Europeo va anche considerato che i Parlamenti nazionali, in teoria, potrebbero essere direttamente coinvolti nel processo – in particolare nel corso della terza fase, ossia quella di approvazione delle finanziarie nazionali, o in generale nella definizione dei programmi nazionali di riforma o di convergenza - nello stesso documento dei cinque Presidenti è presente l'auspicio di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali - ma qualora raccomandazioni diventassero vincolanti, tramite atti giuridici, andrebbero a confliggere con la "*acquis*" nazionale, cioè si entrerebbe in un dominio legislativo di competenza degli Stati membri.

Gli stessi che reclamano maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, non sarebbero d'accordo se Bruxelles intervenisse, qualora fosse giuridicamente possibile, nel definire l'organizzazione interna dei Parlamenti nazionali e nel interferire nelle forme di organizzazione per garantire lo scrutinio delle Istituzioni europee - dall'approvazione della propria finanziaria a come organizzare i dibattiti prima dei Consigli europei. Gli stessi che chiedono un maggior ruolo dei Parlamenti nazionali, come garanti della democrazia, respingono l'idea che un maggior controllo democratico – come risulta anche dall'analisi del rapporto Bresso/Brok – possa essere esercitato dal

Parlamento europeo. Gli strumenti, per un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in materia economica, esistono e risulta difficile “incolpare” Bruxelles o chiedere che sia responsabile in questo senso.

Inoltre i Parlamenti nazionali – qualora esista una reale espressione di esercizio democratico in un dialogo tra maggioranza ed opposizione – e il Parlamento europeo – i cui poteri, seppure accresciuti da Lisbona, continuano a non essere determinanti nell’ambito delle politiche economiche – sembrano più interessati a demarcare le loro aree di competenza e le loro specificità, più che realmente in grado di cooperare, anche attraverso meccanismi quale la conferenza interparlamentare, prevista dall’art. 13, o i possibili ambiti d’influenza rispetto ai programmi di lavoro della Commissione.

Inoltre la scelta, utile per l’urgenza, del Presidente Hollande, di fonte agli attacchi di Parigi, di richiamare l’art. 42 del Trattato, per l’ennesima volta privilegia il metodo intergovernativo a scapito del metodo comunitario. L’art. 222 del Trattato, infatti, prevede un riferimento alla prevenzione del terrorismo all’interno degli Stati Membri, con un coinvolgimento più diretto dell’Unione e delle Istituzioni, così da fornire una risposta europea e veramente unitaria.

La crisi economica e monetaria, la crisi dell’immigrazione e il terrorismo hanno evidenziato i limiti della stessa Unione e del progetto europeo; in tutte queste circostanze, il ricorso al metodo intergovernativo, come la volontà di alcuni paesi, in modo particolare la Gran Bretagna, di uscire dall’Unione o meglio di ottenere altre clausole di esclusione, non dovrebbe aprire una possibile revisione dei Trattati in grado di meglio adattarsi alle sfide reali di un mondo totalmente cambiato rispetto a quando è entrato in vigore il Trattato di Lisbona?

Lo stesso documento dei cinque Presidenti, verso un’unione economica e monetaria, sembra fare passi indietro rispetto al documento dei quattro Presidenti.

Dopo aver passato in rassegna le evoluzioni istituzionali, attraverso l'analisi degli avvenimenti che hanno maggiormente modificato l'impianto stesso dell'Unione europea, il quarto e il quinto capitolo della ricerca si sono concentrati su un quesito sorto negli ultimi anni, circa la reale portata della mancanza di legittimità democratica europea; di conseguenza si è analizzato il reale ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, fino ad arrivare all'analisi dell'accordo britannico.

Le conclusioni portano a dire che la legittimazione democratica, quanto mai necessaria, sia utilizzata come pretesto per mettere in discussione il progetto europeo, più che come reale volontà di colmare il gap di legittimità stesso.

La disaffezione dei cittadini europei nei confronti delle Istituzioni e dell'Unione europea, non dovrebbe spingere i *decision maker* europei a scelte più drastiche frutto di due specifiche e antitetiche idee del futuro dell'Unione : dal un lato maggior integrazione, politiche più incisive (tra cui quella fiscale), risorse proprie, Istituzioni con compiti ben definiti, un'Europa senza troppe clausole di *opting-out*, una difesa e un sistema di intelligence comuni e una politica di redistribuzione e di gestione dei flussi migratori; o dall'altro un'Europa meramente regolatoria?

In un'Europa dove, quasi a paradosso, il metodo intergovernativo è stato privilegiato, a volte anche per fornire risposte rapide, come alternativa alla disgregazione del processo europeo, i *decision maker* europei non dovrebbero fare proposte a favore dell'integrazione piuttosto che lasciare questo ruolo al Presidente della Banca centrale – vedi come ultima quella sul Ministro del Tesoro europeo – salvo poi criticarlo e ricorrere alla corte di giustizia per mettere in discussione le sue proposte considerate illegittime?

Probabilmente sono queste le questioni a cui bisogna rispondere nell'immediato per evitare una decostruzione del progetto europeo, che potrebbe prendere avvio il giorno dopo il referendum inglese.

I recenti avvenimenti, mi riferisco non soltanto alla crisi economica, hanno reso obsoleti i dibattiti politici e accademici su una possibile Europa a più velocità: ormai esiste.

Il nuovo status inglese come Paese Membro, qualora ratificato dal referendum, apre concretamente la porta ad un' Europa a la carte o peggio ad un' Europa a diversi pesi, infatti a livello di integrazione europea, cose succederebbe se un Primo ministro di un altro Stato si presentasse a Bruxelles chiedendo le stesse clausole, e ne ottenesse un diniego? Avremo Paesi di serie A e di serie B?

Viceversa che ne sarebbe della credibilità delle Istituzioni europee, qualora il popolo britannico decidesse in ogni caso di uscire dall'Unione?

I *decision maker*, tecnici e politici, dovranno studiare un modello d'integrazione che garantisca stabilità e certezza del diritto anche in Europa a più velocità nell'interesse esclusivo dell'Unione senza cedere ad egoismi dei Singoli Stati.

**ALLEGATO 1: Testo del progetto di Risoluzione del Parlamento europeo "sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona", relatori Mercedes Bresso e Elmar Brok.**

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### **sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (2014/2249(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- visto il trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato il 13 dicembre 2007,
  - vista la sua risoluzione del 20 febbraio 2008 sul trattato di Lisbona<sup>387</sup>,
  - vista la sua risoluzione del 7 maggio 2009 sull'impatto del trattato di Lisbona sullo sviluppo dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea<sup>388</sup>,
  - visti i pareri del Comitato economico e sociale europeo dell'8 e 9 luglio 2015<sup>389</sup> e del Comitato delle regioni del 16 settembre 2015<sup>390</sup>,
  - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
  - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per i bilanci e della commissione per il controllo dei bilanci (A8-0000/2016),
- A. considerando che l'Unione europea e i suoi Stati membri devono far fronte a sfide importanti, che nessuno Stato membro può affrontare da solo;
- B. considerando che non è stato sfruttato appieno il potenziale insito nelle disposizioni del trattato di Lisbona; che sarà possibile attuare pienamente alcune proposte solamente tramite una modifica del trattato, il che evidenzia la necessità di un duplice approccio alla riforma dell'UE (nel quadro dei trattati e oltre i trattati);
- C. considerando che il metodo comunitario deve essere preservato e non compromesso da soluzioni intergovernative, nemmeno negli ambiti in cui non tutti gli Stati membri soddisfano le condizioni di partecipazione;
- D. considerando che il Parlamento europeo è il parlamento dell'intera Unione e svolge un ruolo fondamentale nel garantire la legittimità e la rendicontabili-

---

<sup>387</sup> GU C 184 E del 6.8.2009, pag. 25.

<sup>388</sup> GU C 212 E del 5.8.2010, pag. 82.

<sup>389</sup> GU C 13 del 15.7.2015, pag. 183.

<sup>390</sup> GU C 313 del 22.9.2015, pag. 9.

tà delle decisioni dell'UE;

- E. considerando che occorre potenziare il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e migliorare le possibilità di utilizzo del "cartellino giallo" e del "cartellino arancione";
- F. considerando che i metodi di lavoro del Consiglio europeo dovrebbero essere resi più trasparenti nei confronti del Parlamento e che la sua interferenza nel processo decisionale in ambito legislativo non dovrebbe superare i limiti previsti dalle disposizioni del trattato;
- G. considerando che al fine di creare un sistema legislativo realmente bicamerale, le attuali configurazioni specializzate del Consiglio dovrebbero essere ridotte a un'unica configurazione legislativa e dovrebbe essere migliorata la trasparenza del suo processo decisionale;
- H. considerando che il ruolo di organo esecutivo della Commissione dovrebbe essere rafforzato nel quadro della politica economica e monetaria mediante la creazione della posizione di ministro delle Finanze dell'UE, assistito da un'amministrazione del bilancio e del Tesoro dell'UE, al quale conferire la facoltà di attuare e applicare qualsiasi strumento esistente e futuro dell'Unione economica e monetaria (UEM);
- I. considerando che le istituzioni e gli organi europei, segnatamente il Comitato delle regioni (CdR), il Comitato economico e sociale europeo (CESE) e soprattutto il Parlamento europeo, dovrebbero, nel loro lavoro quotidiano, monitorare il rispetto e lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale e verticale nell'Unione europea;
- J. considerando che l'attuale sistema di governance economica non è ancora abbastanza forte per affrontare come dovrebbe tutte le crisi e gli shock potenziali futuri, né sufficientemente efficace per generare maggiore competitività, convergenza strutturale fra i suoi membri, crescita sostenibile e coesione sociale; che, pertanto, è opportuno continuare a incoraggiare i progressi verso il completamento dell'UEM, come pure gli sforzi per rendere la sua struttura istituzionale più legittima e più responsabile sotto il profilo democratico;
- K. considerando che il Patto di bilancio dovrebbe essere integrato nel quadro giuridico dell'UE sulla base di una valutazione dell'esperienza acquisita con la sua attuazione;
- L. considerando che la struttura istituzionale dell'UEM dovrebbe essere trasformata in un governo economico democratico ed efficace, con il Parlamento e il Consiglio che agiscono da colegislatori su un piano di parità, la Commissione che ricopre il ruolo di organo esecutivo, i parlamenti nazionali che controllano i governi nazionali, il Parlamento europeo che controlla il



processo decisionale a livello dell'UE e la Corte di giustizia che detiene il controllo su tutti gli aspetti dell'UEM sanciti nei trattati;

- M. considerando che l'Unione necessita di un nuovo atto giuridico in materia di politica economica, compresa l'adozione degli orientamenti di convergenza, come pure di alcune riforme strutturali fondamentali nel settore della competitività, della crescita e della coesione sociale;
- N. considerando che il processo del semestre europeo dovrebbe essere semplificato e reso più mirato e democratico, migliorando il ruolo di controllo del Parlamento in tale ambito e conferendo a quest'ultimo un ruolo più significativo nei vari cicli di negoziati;
- O. considerando che l'utilizzo del bilancio dell'Unione dovrebbe essere ottimizzato, che le sue entrate dovrebbero provenire da risorse proprie effettive e non prevalentemente da contributi legati al reddito nazionale lordo (RNL) e che l'adozione del quadro finanziario pluriennale (QFP) e la legislazione in materia di risorse proprie dovrebbero rientrare nella procedura legislativa ordinaria;
- P. considerando che l'Unione dovrebbe essere dotata di una maggiore capacità di investimento tramite la garanzia di un migliore utilizzo dei fondi strutturali esistenti e la piena attuazione del quadro giuridico esistente relativo al six-pack e al two-pack;
- Q. considerando che parte del bilancio dell'UE dovrebbe essere usata per la creazione di una capacità di bilancio nella zona euro per assistere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali concordate, subordinatamente a determinate condizioni; che detta capacità di bilancio aggiuntiva dovrebbe situarsi al di fuori dei massimali del QFP e dovrebbe essere basata su risorse proprie effettive;
- R. considerando che il potenziale di crescita del mercato unico dovrebbe essere sfruttato maggiormente nel settore dei servizi, del mercato unico digitale, dell'Unione dell'energia, dell'Unione bancaria e dell'Unione dei mercati dei capitali;
- S. considerando che i diritti dei lavoratori dovrebbero essere garantiti e rafforzati nel processo di riforma dell'Unione, onde sfruttare appieno il potenziale del trattato di Lisbona;
- T. considerando che l'Unione deve aumentare l'efficacia, la coerenza e la rendicontabilità della politica estera e di sicurezza comune (PESC), il che può essere realizzato ricorrendo alle esistenti disposizioni del trattato per passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata (VMQ) per un numero sempre maggiore di settori della politica estera, nonché attuando le disposizioni in materia di flessibilità e cooperazione rafforzata, ove necessa-

rio;

- U. considerando che le sfide recenti in materia di sicurezza, alcune delle quali si profilano nelle immediate vicinanze delle frontiere dell'Unione, hanno evidenziato la necessità di avanzare progressivamente verso la definizione di una politica di difesa comune e, in ultima analisi, di una difesa comune; che il trattato contiene già disposizioni chiare in merito alle modalità secondo cui ciò potrebbe avvenire, segnatamente agli articoli 41, 42, 44 e 46 TUE;
  - V. considerando che la crisi dei rifugiati ha messo in evidenza la necessità di istituire una politica europea comune in materia di asilo e immigrazione che preveda, fra l'altro, un'equa distribuzione dei richiedenti asilo in tutta l'Unione europea;
1. osserva che l'Unione europea e i suoi Stati membri stanno affrontando sfide senza precedenti, quali la crisi dei rifugiati, le sfide di politica estera nell'immediato vicinato, la lotta al terrorismo, la globalizzazione, il cambiamento climatico, le conseguenze della crisi finanziaria e del debito, la mancanza di competitività e le conseguenze sociali in vari Stati membri nonché la necessità di rafforzare il mercato interno dell'UE, alle quali finora non è stata fornita una risposta adeguata;
  2. sottolinea che tali sfide non possono essere affrontate singolarmente dagli Stati membri, ma richiedono una risposta collettiva da parte dell'Unione;
  3. sottolinea che l'Unione deve riconquistare la fiducia dei suoi cittadini, rafforzando la trasparenza delle sue istituzioni e del suo processo decisionale e migliorando la sua capacità di agire;
  4. osserva che non è stato sfruttato appieno il potenziale insito nelle disposizioni del trattato di Lisbona, sebbene esse contengano alcuni strumenti necessari che avrebbero potuto essere applicati per prevenire alcune delle crisi che l'Unione sta affrontando o che potrebbero essere utilizzati per rispondere alle sfide attuali senza dover avviare una revisione del trattato nel breve periodo;
  5. sottolinea che il metodo comunitario è superiore al metodo intergovernativo poiché è l'unico che consente la trasparenza, il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e la parità di diritti di co-legislazione per il Parlamento europeo e il Consiglio, impedendo nel contempo la frammentazione delle responsabilità istituzionali e lo sviluppo di istituzioni concorrenti;
  6. ritiene che non dovrebbero essere previste soluzioni intergovernative, neppure negli ambiti in cui non tutti gli Stati membri soddisfano le condizioni di partecipazione, e che il Patto di bilancio e il meccanismo europeo di stabilità, quali stabiliti dai trattati, dovrebbero pertanto essere integrati nel diritto dell'Unione e non dovrebbe essere creata nessuna nuova istituzione;

7. sottolinea che il Parlamento europeo, eletto direttamente, svolge un ruolo essenziale nell'assicurare la legittimità dell'Unione e nel rendere conto ai suoi cittadini del suo sistema decisionale tramite la garanzia di un adeguato controllo parlamentare sull'esecutivo a livello dell'Unione e tramite la procedura di codecisione in ambito legislativo;
8. ricorda che il Parlamento europeo è il parlamento di tutta l'Unione; ritiene che i suoi metodi di lavoro debbano essere riformati in modo da rafforzare il suo controllo sulla Commissione nell'attuazione dell'acquis e garantire un'adeguata responsabilità democratica anche negli ambiti in cui non tutti gli Stati membri partecipano;
9. ritiene che il dialogo politico tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo debba essere intensificato e reso più significativo e sostanziale, senza superare i limiti delle rispettive competenze costituzionali; osserva, in tale contesto, che i parlamenti nazionali si trovano nella posizione migliore per definire e controllare a livello nazionale l'operato dei rispettivi governi in materia di affari europei, mentre il Parlamento europeo dovrebbe garantire la legittimità e la responsabilità democratiche dell'esecutivo europeo;

### ***Assetto istituzionale, democrazia e responsabilità***

#### *I parlamenti*

10. ribadisce che i poteri legislativi e i diritti di controllo del Parlamento europeo devono essere garantiti, consolidati e rafforzati, di pari passo con quelli del Consiglio mediante un accordo interistituzionale e il ricorso alla base giuridica corrispondente da parte della Commissione;
11. ritiene necessario che il Parlamento europeo riformi i suoi metodi di lavoro onde far fronte alle sfide future, utilizzando il proprio controllo sulla Commissione, anche in relazione all'attuazione e all'applicazione dell'acquis negli Stati membri, limitando gli accordi in prima lettura a casi eccezionali di urgenza e migliorando la propria procedura elettorale attraverso la revisione dell'Atto elettorale del 1976, in linea con le proposte del Parlamento contenute nella sua risoluzione dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea<sup>391</sup>, o come provvedimento futuro attraverso l'adozione di misure per l'applicazione, di cui all'articolo 14 dell'Atto elettorale;
12. incoraggia un significativo dialogo politico con i parlamenti nazionali sul contenuto delle proposte legislative; insiste tuttavia su una chiara definizione delle rispettive competenze decisionali dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo, per cui i primi dovrebbero esercitare la loro funzione

---

<sup>391</sup> Testi approvati, P8\_TA(2015)0395.

europea sulla base delle costituzioni nazionali, in particolare attraverso il controllo dei loro governi nazionali in quanto membri del Consiglio europeo e del Consiglio, livello in cui sono meglio collocati per influenzare direttamente il contenuto del processo legislativo europeo ed esercitarvi un controllo; è quindi sfavorevole alla creazione di organismi parlamentari congiunti di carattere decisionale per motivi di trasparenza, responsabilità e capacità di agire;

13. sottolinea l'importanza della cooperazione tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali in organismi congiunti come la Conferenza delle commissioni parlamentari per gli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), e la Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (CIP-PESC), e nel quadro dell'articolo 13 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, in base ai principi del consenso, della condivisione delle informazioni e della consultazione, al fine di esercitare un controllo sulle rispettive amministrazioni; sottolinea l'esigenza di una maggiore cooperazione tra le commissioni specializzate del Parlamento europeo e le omologhe commissioni nazionali;
14. incoraggia lo scambio delle migliori pratiche di controllo parlamentare tra parlamenti nazionali come lo svolgimento di periodiche discussioni tra i rispettivi ministri e le commissioni specializzate dei parlamenti nazionali prima e dopo le riunioni del Consiglio e con i membri della Commissione europea in un opportuno arco temporale;

#### *Consiglio europeo*

15. insiste sulla necessità di ridurre l'influenza del Consiglio europeo nel processo legislativo, in quanto ciò è contrario alla lettera e allo spirito dei trattati;
16. rileva che, nell'ambito dei trattati, è possibile fondere la funzione di presidente del Consiglio europeo con quella di presidente della Commissione europea; che il Consiglio europeo, attraverso un accordo interistituzionale (AII), potrebbe impegnarsi politicamente a designare come proprio presidente il presidente della Commissione, che dovrebbe essere eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo, in base ai risultati delle elezioni europee, come avvenuto nelle elezioni europee del 2014;
17. invita il Consiglio europeo ad iniziare l'attivazione della "clausola passerella" (articolo 48, paragrafo 7 TUE), al fine di passare dall'unanimità al VMQ nei restanti settori strategici in cui ancora non si applica;
18. insiste sull'opportunità che il Consiglio europeo illustri e motivi pubblicamente le sue politiche dinanzi al Parlamento europeo, anche presentando le proprie intenzioni prima delle proprie riunioni;

### *Consiglio*

19. propone che il Consiglio sia trasformato in un'autentica camera legislativa, riducendo il numero delle configurazioni del Consiglio attraverso una decisione del Consiglio europeo, creando quindi un autentico sistema legislativo bicamerale che comprenda Consiglio e Parlamento, con la Commissione che funge da esecutivo; suggerisce di coinvolgere le configurazioni del Consiglio specializzate, attualmente attive come organi preparatori del Consiglio legislativo, sulla scorta delle commissioni del Parlamento europeo;
20. insiste sull'importanza di incrementare la trasparenza del processo decisionale legislativo del Consiglio e l'accesso dei rappresentanti del Parlamento in qualità di osservatori alle riunioni del Consiglio e dei suoi organi in caso di legislazione;
21. chiede la creazione della figura di ministro delle finanze europeo, che combini i ruoli di un presidente permanente dell'Eurogruppo e di vicepresidente della Commissione (VP) competente per i problemi economici e finanziari, attraverso un accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione;
22. chiede che il Consiglio passi completamente alla VMQ e abbandoni la pratica di trasferire ambiti legislativi contenziosi al Consiglio europeo, in quanto ciò è contrario alla lettera e allo spirito del trattato, secondo il quale il Consiglio europeo può decidere solo all'unanimità e dovrebbe farlo solo su obiettivi politici di ampia portata e non in materia legislativa;
23. è determinato ad applicare pienamente le disposizioni del trattato in materia di cooperazione rafforzata, impegnandosi a non dare la propria approvazione a qualsiasi nuova proposta di cooperazione rafforzata, a meno che gli Stati membri partecipanti non si impegnino ad attivare la speciale "clausola passerella" sancita dall'articolo 333 TFUE al fine di passare dall'unanimità alla VMQ e da una procedura speciale ad una procedura legislativa ordinaria;

### *Commissione*

24. è determinato a incrementare il ruolo del Parlamento nell'elezione del presidente della Commissione, rafforzando le consultazioni formali dei propri gruppi politici con il presidente del Consiglio europeo, come previsto dalla dichiarazione 11 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, al fine di garantire che il Consiglio europeo tenga pienamente conto dei risultati elettorali al momento della presentazione di un candidato che il Parlamento deve eleggere;
25. suggerisce, sulla base dell'articolo 352 TFUE, la creazione di un'amministrazione fiscale e del tesoro UE, con un ruolo analogo a quello dell'ufficio

di bilancio del Congresso degli Stati Uniti, al fine di sostenere il ministro delle finanze europeo;

26. insiste sulla garanzia di un'unica rappresentanza UE/zona euro nell'ambito del Fondo monetario internazionale (FMI), della Banca mondiale e di altre istituzioni finanziarie internazionali (articolo 138 TFUE) da parte del suo ministro delle finanze/VP della Commissione e del presidente della Banca centrale europea (BCE);
27. ricorda che la Commissione e il Parlamento devono garantire una migliore applicazione e attuazione del diritto dell'Unione europea;

#### *Il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo*

28. invita il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ad organizzare meglio le modalità di cooperazione con il Comitato delle regioni (CdR) e il Comitato economico e sociale europeo (CESE), per essere in grado di tenere conto dei loro pareri nella fase iniziale della procedura legislativa;

#### *Rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*

29. sottolinea l'importanza del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE che è vincolante per tutte le istituzioni e gli organi, in particolare il CdR e il CESE, nonché degli strumenti contenuti nel Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; sostiene un'interpretazione flessibile dei termini sanciti dal protocollo e invita la Commissione a migliorare la qualità delle sue risposte ai pareri motivati;
30. ritiene che le possibilità pratiche che i parlamenti nazionali garantiscano i principi di sussidiarietà e proporzionalità debbano essere migliorate e che occorra rafforzare la cooperazione tra i parlamenti nazionali, per consentire loro, in stretta cooperazione reciproca, di conseguire il quorum necessario previsto dall'articolo 7, paragrafo 3, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

#### *Approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM)*

31. ricorda che ogni eventuale sviluppo dell'UEM dovrebbe basarsi sull'attuale legislazione e la relativa applicazione e da esse svilupparsi;
32. chiede ulteriori riforme istituzionali al fine di dotare l'UEM di un efficace e democratico governo economico che disponga di migliori capacità e sia integrato nell'ambito del quadro istituzionale dell'Unione, in base al quale la Commissione funge da esecutivo e il Parlamento e il Consiglio da colegislatori, come poc'anzi delineato;

#### *Un nuovo atto giuridico in materia di politica economica*

33. insiste sull'adozione di orientamenti di convergenza da inquadrare nell'ambito di un codice di convergenza e da adottare in base alla procedura legislativa ordinaria, al fine di creare un quadro più vincolante per il coordinamento della politica economica (con obiettivi chiave in materia economica, concorrenziale e sociale, come nei settori dei mercati del lavoro, della competitività, dell'ambiente, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche, aspetti di politica fiscale e protezione sociale), aperto a tutti i 28 Stati membri e che garantisca loro la possibilità di partecipare ad un meccanismo cuscinetto;
34. ritiene che occorrerebbe definire un numero limitato di settori fondamentali per le riforme strutturali che incrementino la competitività, il potenziale di crescita, la convergenza economica reale e la coesione sociale in un arco di cinque anni, onde rafforzare l'economia sociale di mercato europea, come delineato all'articolo 3, paragrafo 3 TUE;
35. sottolinea l'importanza di una chiara ripartizione delle competenze tra le istituzioni UE e gli Stati membri, che rafforzi la titolarità degli Stati membri e il ruolo dei parlamenti nazionali nei programmi di attuazione;
36. chiede un migliore utilizzo degli strumenti disponibili, in combinato disposto con l'articolo 136 TFUE, onde facilitare l'adozione e l'applicazione di nuove misure nella zona euro;

*Un processo del semestre europeo semplificato, più mirato e più democratico*

37. evidenzia la necessità di un numero minore e di più mirate raccomandazioni specifiche per paese (RSP), basate sul quadro strategico stabilito nel Codice di convergenza e nell'analisi annuale della crescita, nonché sulle proposte concrete presentate da ogni Stato membro, in linea con i rispettivi obiettivi fondamentali di riforma, da un'ampia gamma di riforme strutturali, stimolando la competitività, la convergenza economica reale e la coesione sociale;
38. insiste sulla formalizzazione del ruolo di controllo del Parlamento nel semestre europeo attraverso un accordo interistituzionale, anche coinvolgendolo formalmente nell'adozione dell'analisi annuale della crescita;
39. ritiene necessario che il Parlamento sia dotato di un ruolo più sostanziale nei negoziati nel quadro del semestre europeo, consentendogli di convocare audizioni con i governi degli Stati membri interessati dalle raccomandazioni specifiche per paese, dai programmi di partenariato economico, dai piani di azione correttiva e dalle relazioni sul meccanismo di allerta;
40. chiede l'istituzione di un dialogo rafforzato tra il Parlamento, il Consiglio, la Commissione e l'Eurogruppo, concordando fasce orarie dedicate alle riunioni durante le principali tappe del ciclo del semestre europeo;

41. ritiene necessario disporre di una valutazione globale delle situazioni e delle prospettive di bilancio della zona euro nel suo insieme, dei singoli Stati membri della zona euro e di tutti i membri del patto fiscale, prima del Consiglio europeo di primavera;
42. chiede l'integrazione del patto fiscale nel quadro giuridico UE sulla base di una valutazione dell'esperienza acquisita nell'ambito della sua attuazione;

*Garantire un miglior utilizzo del bilancio dell'UE*

43. evidenzia l'esigenza di passare dall'unanimità al VMQ per l'adozione del regolamento relativo al quadro finanziario pluriennale (QFP), ricorrendo alle disposizioni dell'articolo 48, paragrafo 7 TUE, e dell'articolo 312, paragrafo 2 TFUE; evidenzia l'importanza di stabilire un legame tra la durata della legislatura del Parlamento e quella del QFP, che può essere ridotta a cinque anni a norma delle disposizioni dell'articolo 312, paragrafo 1 TFUE;
44. propone di modificare la procedura per l'adozione delle risorse proprie attraverso la "clausola passerella" generale di cui all'articolo 48, paragrafo 7 TUE, il che dovrebbe facilitare il necessario passaggio da un sistema basato sui contributi legati al reddito nazionale lordo (RNL) ad un sistema basato sulle risorse proprie effettive per il bilancio dell'UE e della zona euro, come ad esempio un'imposta sul valore aggiunto (IVA) riformata, una tassa sulle transazioni finanziarie (TTF) o entrate da altre fonti come il sistema di scambio di quote di emissione;

*Una maggiore capacità di investimento dell'UE:*

45. chiede un migliore utilizzo dei fondi strutturali esistenti, orientato a favorire la competitività e la coesione, e la creazione di una maggiore capacità di investimento dell'UE mediante l'adozione di approcci innovativi come il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), oppure mediante l'istituzione di uno strumento specifico per finanziare e garantire progetti infrastrutturali nell'interesse dell'Unione;
46. insiste sulla piena attuazione dell'attuale quadro basato sul "six-pack" e sul "two-pack", nonché del semestre europeo, per affrontare in particolare gli squilibri macroeconomici e per conseguire il controllo di lungo periodo sul disavanzo e sui livelli ancora estremamente elevati del debito migliorando l'efficienza della spesa, dando la priorità agli investimenti produttivi, offrendo incentivi alle riforme strutturali e tenendo conto delle condizioni del ciclo economico;

*Creare una capacità di bilancio nella zona euro utilizzando una parte del bilancio dell'UE*

47. ricorda che l'euro è la moneta dell'Unione e che il bilancio dell'UE è conce-



pito per aiutare gli Stati membri meno sviluppati a recuperare il ritardo ed essere quindi in grado di aderire alla zona euro;

48. propone la creazione di una capacità di bilancio nella zona euro per assistere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali concordate, sulla base di incentivi e subordinatamente a determinate condizioni, tra cui l'attuazione efficace dei programmi nazionali di riforma stabiliti nel quadro del semestre europeo; ritiene che ciò sia possibile mediante la creazione di un'ulteriore capacità e/o lo stanziamento di risorse a titolo dell'attuale bilancio dell'UE a tal fine; sottolinea che qualsiasi nuovo strumento dovrebbe collocarsi all'interno del bilancio dell'UE, ma al di fuori dei massimali del QFP, e basarsi sulle risorse proprie effettive;
49. chiede che sia rafforzata la solidità dell'UEM nel far fronte agli shock economici e che sia evitata, nel contempo, qualsiasi forma di trasferimento permanente di bilancio;
50. ribadisce il suo sostegno alla proposta di trasformare l'incarico di Commissario per gli Affari economici e finanziari in quello di ministro del Tesoro, come suggerito nella risoluzione del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea<sup>392</sup>;
51. reputa necessario integrare il meccanismo europeo di stabilità nel quadro giuridico dell'Unione e, come passo successivo, trasformarlo in un Fondo monetario europeo;
52. ritiene che la creazione di una capacità di bilancio europea e di un Fondo monetario europeo costituiscano tappe del processo di istituzione di un Tesoro europeo, che dovrebbe rispondere del proprio operato al Parlamento europeo;
53. chiede che siano tenute in debita considerazione le principali conclusioni del gruppo di esperti istituito dalla Commissione con l'obiettivo di creare un fondo per il rimborso del debito;

#### *Mercato unico e integrazione finanziaria*

54. ritiene che il mercato unico abbia un potenziale di crescita non ancora pienamente sfruttato, in particolare per quanto riguarda il mercato unico digitale; chiede, pertanto, un migliore controllo della corretta attuazione e una migliore applicazione dell'acquis esistente in quest'ambito;
55. chiede il rapido completamento dell'Unione bancaria basata su un meccanismo di vigilanza unico e un meccanismo unico di risoluzione delle crisi e sostenuta da un adeguato dispositivo di protezione; richiede, a tal fine, un

---

<sup>392</sup> Testi approvati, P7\_TA(2013)0598.

rapido accordo su un opportuno meccanismo di finanziamento ponte, fintanto che il Fondo di risoluzione unico non sarà divenuto operativo e non sarà stato istituito un sistema europeo relativo alle procedure di insolvenza;

56. ritiene necessario rafforzare la parità di condizioni all'interno del mercato unico, grazie a un codice unico applicabile a tutte le banche dell'UE;
57. chiede la creazione di una autentica Unione dei mercati dei capitali, dotata di un'autorità unica europea di vigilanza dei mercati dei capitali;
58. è favorevole a creare un sistema di autorità in materia di competitività, responsabili del coordinamento degli organi nazionali competenti per la valutazione dei progressi in materia di competitività in ciascuno Stato membro, e propone che il monitoraggio dei progressi compiuti da tale sistema sia affidato alla Commissione;
59. reputa necessario migliorare lo scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali nazionali al fine di evitare la pianificazione fiscale, l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, nonché al fine di promuovere azioni coordinate di contrasto ai paradisi fiscali; chiede l'adozione di una direttiva per stabilire una base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società, che preveda un'aliquota minima e obiettivi comuni in vista di una progressiva armonizzazione; considera necessario intraprendere un riesame completo della legislazione vigente in materia di IVA, affrontando tra l'altro la questione delle aliquote ridotte e dell'introduzione del principio del paese d'origine, nonché istituire un meccanismo di stabilizzazione parzialmente automatico per favorire la convergenza e compensare le differenze tra i cicli economici degli Stati membri;

#### *Un assetto istituzionale più democratico per l'UEM*

60. ricorda la necessità che siano assicurate una legittimità e una responsabilità democratiche adeguate ai livelli decisionali, con un ruolo di controllo per i parlamenti nazionali nei confronti dei governi nazionali e con un ruolo di controllo rafforzato per il Parlamento europeo a livello dell'UE, ivi compreso un ruolo centrale, di concerto con il Consiglio, nell'adozione del codice di convergenza;
61. insiste sul fatto che, qualora siano necessari poteri supplementari dell'UE, il ruolo del Parlamento nella governance economica dovrebbe essere rafforzato attraverso l'estensione della procedura legislativa ordinaria alle questioni economiche e di bilancio, compresa l'armonizzazione del diritto fiscale e della legislazione sociale, mediante l'applicazione della clausola di flessibilità in combinazione con l'articolo 333, paragrafo 2, TFUE (cooperazione rafforzata) e il ricorso generale alla "clausola passerella" di cui all'articolo 47, paragrafo 8, TUE, per rafforzare la legittimità democratica e l'efficacia della governance dell'UE;

62. ribadisce che la cooperazione interparlamentare non dovrebbe essere considerata come un'attività intesa a creare un nuovo organo parlamentare misto o una qualsiasi altra istituzione, poiché l'euro è la moneta dell'UE e il Parlamento europeo è il parlamento dell'UE; ricorda che l'UEM è istituita dall'Unione, in cui cittadini sono rappresentati direttamente a livello di Unione dal Parlamento, il quale può individuare modalità per garantire la responsabilità democratica parlamentare delle decisioni specificamente attinenti alla zona euro;
63. insiste sul fatto che alla Commissione siano conferite le facoltà di attuare e applicare qualsiasi strumento esistente e futuro nel quadro dell'UEM;
64. reputa necessario affrontare le carenze dell'attuale struttura istituzionale, secondo cui alcune parti del trattato possono essere sottoposte al controllo della Corte di giustizia mentre altre sono escluse da tale controllo; chiede che il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio degli Stati membri la cui moneta è l'euro siano vincolanti e soggetti al controllo della Corte di giustizia a norma dell'articolo 136 TFUE in combinato disposto con l'articolo 121, paragrafo 6, nonché sottoposti a un controllo parlamentare rafforzato nell'attuazione dettagliata dell'articolo 121, paragrafi 3 e 4, TFUE;
65. è del parere che l'integrazione differenziata dovrebbe restare aperta a tutti gli Stati membri;
66. ricorda che occorre dare la priorità alla procedura legislativa ordinaria e alla procedura di bilancio a livello dell'UE, avvalendosi, se del caso, di deroghe e della creazione di linee di bilancio specifiche; ricorda che si dovrebbe ricorrere a eventuali ulteriori disposizioni, ad esempio quelle relative alla zona euro o alla cooperazione rafforzata, solo quando le suddette procedure non sono applicabili per motivi di ordine giuridico o politico;

*Completamento del mercato interno come primo motore della crescita*

67. è convinto che il consolidamento dell'UEM debba andare di pari passo con il completamento del mercato interno mediante l'eliminazione di tutti i rimanenti ostacoli interni, in particolare per quanto riguarda l'Unione dell'energia, il mercato unico digitale e il mercato dei servizi;
68. chiede, al fine di creare un'Unione dell'energia, la piena applicazione della legislazione vigente sul mercato interno dell'energia a norma dell'articolo 194 TFUE;
69. è favorevole alla creazione di un'Agenzia europea dell'energia, a norma dell'articolo 204 del trattato Euratom, come pure all'istituzione di una riserva strategica europea e di un centro di negoziazione comune con i fornitori, al fine di completare la struttura istituzionale dell'Unione dell'energia;

70. incoraggia il ricorso alle "obbligazioni di progetto" (project bonds), in stretta collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), per il finanziamento di progetti infrastrutturali ed energetici;

#### *Dimensione sociale*

71. sottolinea che, al fine di garantire una base sociale stabile per l'UEM, occorre garantire i diritti dei lavoratori che esercitano il proprio diritto alla mobilità, così come i propri diritti sociali, in conformità degli articoli 151 e 153 TFUE;
72. pone in rilievo l'importanza di promuovere l'idea di un salario minimo determinato da ciascuno Stato membro e suggerisce che, conformemente alle attuali disposizioni del trattato, potrebbe essere adottata una "direttiva sulla mobilità dei lavoratori" al fine di ridurre le barriere che ancora permangono per i lavoratori;
73. invita la Commissione a fissare criteri sociali per la valutazione dei risultati conseguiti dagli Stati membri e a raccomandare riforme strutturali mediante la modifica del regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, in modo da assicurare un uso migliore dei fondi regionali e sociali;
74. invita la Commissione a valutare più approfonditamente la necessità di un'azione dell'UE e il potenziale impatto economico, sociale e ambientale di opzioni politiche alternative prima di proporre una nuova iniziativa (quali proposte legislative, iniziative non legislative, atti di esecuzione e atti delegati), conformemente agli orientamenti per legiferare meglio adottati dalla Commissione il 19 maggio 2015<sup>393</sup>;
75. chiede che sia concordato un nuovo patto sociale volto a preservare l'economia sociale di mercato europea, nel rispetto del diritto di contrattazione collettiva; sottolinea che, grazie a tale patto, potrebbe essere migliorato il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri;

#### *Azione esterna*

*Incrementare l'efficacia, la coerenza e la responsabilità della politica estera e di sicurezza comune (PESC)*

76. è del parere che l'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni

---

<sup>393</sup> SWD (2015) 111 final.

dovrebbe essere rafforzato associando più strettamente i diversi soggetti e strumenti a tutte le fasi del ciclo di un conflitto e ritiene che il Parlamento e il Consiglio debbano iniziare ad adottare documenti strategici comuni;

77. insiste sul fatto che le disposizioni dell'articolo 22 del TUE debbano essere utilizzate per creare un quadro strategico globale e per adottare decisioni in merito agli interessi strategici che possono estendersi oltre la PESC ad altri ambiti dell'azione esterna; rammenta che le decisioni adottate sulla base di tale strategia potrebbero essere attuate a maggioranza qualificata;
78. invita a rafforzare il controllo parlamentare dell'azione esterna dell'UE, anche proseguendo le consultazioni periodiche con il Vicepresidente/Alto rappresentante (VP/AR), il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e la Commissione, e ad intraprendere negoziati per il rinnovo dell'accordo interistituzionale del 2002 sull'accesso alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della PESC;
79. reputa necessario che i rappresentanti speciali dell'UE siano integrati nel SEAE, e i fondi ad essi assegnati stornati dalle linee di bilancio della PESC a quelle del SEAE, cosa che aumenterebbe la coerenza degli sforzi dell'UE;
80. invita ad avvalersi dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE, che consente al Consiglio di adottare talune decisioni in materia di PESC deliberando a maggioranza qualificata, e della "clausola passerella" (articolo 31, paragrafo 3, del TUE) per passare progressivamente alla maggioranza qualificata nel caso di decisioni in materia di PESC, salvo le decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa; rammenta che l'articolo 20, paragrafo 2, del TUE, che stabilisce le disposizioni per la cooperazione rafforzata, fornisce inoltre agli Stati membri ulteriori possibilità di fare passi avanti in materia di PESC e dovrebbe pertanto essere utilizzato;
81. ritiene sia necessario aumentare la flessibilità delle norme finanziarie per l'azione esterna, al fine di evitare ritardi nell'erogazione operativa dei fondi dell'UE e in tal modo, aumentare la capacità dell'Unione di rispondere efficacemente e rapidamente alle crisi; ritiene a tal riguardo necessario stabilire una procedura accelerata utilizzata per l'assistenza umanitaria, per assicurare che gli aiuti siano erogati nella maniera più efficace ed efficiente possibile;
82. esorta il Consiglio, il SEAE e la Commissione a rispettare i rispettivi obblighi di informare immediatamente ed esaurientemente il Parlamento, in tutte le fasi del processo di negoziazione e conclusione di accordi internazionali, come previsto dall'articolo 218, paragrafo 10, del TFUE e dettagliato negli accordi interistituzionali con la Commissione e il Consiglio;

#### *Verso una politica di difesa comune*

83. invita ad avanzare progressivamente verso la definizione di una politica di

difesa comune (articolo 42, paragrafo 2, del TUE) e, in ultima analisi, di una difesa comune, che può essere istituita attraverso una decisione unanime del Consiglio europeo;

84. propone, come primo passo, che siano attuate le disposizioni dell'articolo 46 del TUE che consentono la creazione di una cooperazione strutturata permanente (PESCO), attraverso un voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio, dal momento che questo strumento consentirebbe agli Stati membri più ambiziosi di cooperare più strettamente nel settore della difesa e conferirebbe loro la facoltà di utilizzare le istituzioni, gli strumenti e il bilancio dell'UE;
85. insiste affinché le disposizioni della PESCO siano integrate da un Libro bianco dell'UE riguardante la sicurezza e la difesa sulla base della strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza, attualmente in corso di preparazione da parte del VP/AR. Tale documento servirebbe a definire più precisamente gli obiettivi strategici dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa e a individuare le capacità esistenti e quelle necessarie;
86. evidenzia la necessità di definire, in linea con l'articolo 42, paragrafo 3, del TUE, una politica comune europea in materia di capacità e di armamenti, ivi compresi la programmazione, lo sviluppo e l'acquisizione comuni di capacità militari, che dovrebbe comprendere anche proposte per reagire ad attacchi informatici, ibridi e asimmetrici; esorta la Commissione a lavorare ad un ambizioso piano d'azione di difesa europea, come annunciato nel suo programma di lavoro per il 2016;
87. reputa sia necessario rafforzare l'Agenzia europea per la difesa (AED), mettendo a sua disposizione risorse adeguate e sostegno politico, affinché possa svolgere un ruolo di guida e di coordinamento in materia di sviluppo, ricerca e acquisizione delle capacità;
88. ricorda l'esistenza dell'articolo 44 del TUE, che introduce la possibilità di affidare l'esecuzione di compiti di gestione delle crisi a un gruppo di Stati membri, che svolgerebbe il compito a nome dell'UE e sotto il controllo politico e la guida strategica del Comitato politico e di sicurezza (CPS) e del SEAE;
89. propone che l'articolo 41, paragrafo 3, del TUE sia utilizzato per creare un fondo iniziale per le attività preparatorie della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), non a carico del bilancio dell'Unione;
90. pone in rilievo l'importanza di estendere il finanziamento comune al settore delle spese militari nell'ambito della PSDC, anche attraverso il meccanismo Athena, dal momento che ciò ridurrebbe i disincentivi finanziari al contributo degli Stati membri alle missioni e alle operazioni militari nel quadro della PSDC, migliorando in tal modo la capacità dell'UE di reagire alle crisi;

91. chiede che sia creato un comando militare operativo permanente che coopererebbe strettamente con l'esistente capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC); chiede inoltre l'istituzionalizzazione delle varie strutture militari europee (diversi "gruppi tattici", Euroforces, cooperazione Francia-Regno Unito in materia di difesa, cooperazione per la difesa aerea del Benelux) nel quadro dell'UE, nonché l'aumento dell'utilizzabilità dei gruppi tattici dell'UE, tra l'altro ampliando il finanziamento comune e considerando automatico il loro impiego come prima forza di intervento nei prossimi scenari di gestione delle crisi;
92. osserva che detto comando militare operativo permanente potrebbe incaricarsi della pianificazione d'emergenza e svolgere un ruolo di coordinamento importante nelle future applicazioni dell'articolo 42, paragrafo 7, del TUE; è del parere che la "clausola di reciproca difesa", come stabilito nell'articolo e richiesto dalla Francia durante il Consiglio "Affari esteri" del 17 novembre 2015, fungerà da catalizzatore per ulteriori sviluppi della politica di sicurezza e difesa dell'UE, portando ad un maggiore impegno di tutti gli Stati membri;
93. ritiene che occorra promuovere la cooperazione fra l'UE e la NATO a tutti i livelli, in settori quali lo sviluppo delle capacità e la pianificazione di emergenza per le minacce ibride, e intensificare gli sforzi volti a rimuovere i rimanenti ostacoli politici;

#### ***Giustizia e affari interni (GAI)***

94. sottolinea che, alla luce dei recenti attacchi e dell'aumentata minaccia del terrorismo, è assolutamente necessario uno scambio di informazioni e dati intenso e strutturato fra le autorità preposte alla sicurezza e ai servizi segreti nazionali e Europol e Frontex;
95. rammenta, a tal riguardo, che l'articolo 222 del TFUE fornisce una clausola di solidarietà che può e dovrebbe essere attivata quando uno Stato membro è oggetto di un attacco terroristico o vittima di calamità naturale o provocata dall'uomo;
96. sottolinea la necessità di creare una politica europea comune di asilo e migrazione che consenta un'equa distribuzione dei richiedenti asilo nell'Unione europea; è del parere che tale politica debba coinvolgere tutti gli Stati membri e qualora ciò si riveli impossibile, il potenziale della cooperazione rafforzata debba essere sfruttato;
97. ritiene sia necessario rafforzare Frontex e trasformarla in un sistema europeo di guardie di frontiera, che potrebbe essere sostenuto, ove necessario, da strumenti militari, quali la forza marittima europea (Euromarfor) e un corpo d'armata europeo (Eurocorps) migliorato, più le risorse messe in comune attraverso la cooperazione strutturata permanente; propone che sia preso in

considerazione l'aggiornamento automatico delle banche dati delle agenzie di frontiera, quali Eurodac e in futuro, Frontiere intelligenti, affinché comprendano una "lista europea delle persone pericolose" e una "banca dati europea delle persone ricercate";

98. evidenzia l'importanza di distinguere fra i concetti di "paesi terzi a rischio" (zone di guerra) e di "paesi terzi sicuri" (per lo più i paesi dei Bancali occidentali) e la corrispondente distinzione delle procedure per il trattamento delle richieste di asilo provenienti da queste due categorie di paesi; chiede che siano firmati accordi con paesi terzi sicuri, al fine di controllare e ridurre i flussi migratori prima che i migranti arrivino alle frontiere dell'UE; ribadisce al contempo la necessità di procedure rigorose per il rimpatrio di quanti hanno presentato richieste infondate;
99. chiede che le competenze per i controlli alle frontiere esterne siano potenziate: se Frontex è responsabile di un'operazione, il comando deve essere esercitato da Frontex, e non dallo Stato membro richiedente;
100. chiede un miglioramento delle capacità umane e finanziarie dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), in modo che possa essere impiegato per assistere gli Stati membri che subiscono una particolare pressione migratoria nel trattamento delle richieste di asilo, incluso nel suo mandato per lo svolgimento di operazioni congiunte, progetti pilota e interventi rapidi simili a quelli aggiunti dal regolamento 1168/2011 al mandato di Frontex;
101. evidenzia l'importanza di migliorare altresì il coordinamento fra l'EASO, Frontex e l'Ufficio del Mediatore europeo, per consentire l'adozione più agevole delle relazioni di allerta precoce in caso di particolare pressione migratoria suscettibile di mettere a rischio il rispetto delle libertà fondamentali dei richiedenti asilo; ritiene che la Commissione debba poter utilizzare tali relazioni di allerta precoce, come base per far scattare le misure di emergenza di cui all'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE;
102. ritiene sia assolutamente necessario rafforzare il ruolo del Parlamento in quanto colegislatore, su un piano di parità con il Consiglio, attraverso il ricorso all'articolo 81, paragrafo 3, del TFUE, che consente di trasferire il processo decisionale nel settore del diritto di famiglia con implicazioni transnazionali alla procedura legislativa ordinaria, se il Consiglio decide in tal senso all'unanimità previa consultazione del Parlamento; per tutte le altre politiche nel settore della giustizia e degli affari interni (GAI), il processo decisionale può passare alla procedura legislativa ordinaria utilizzando la "clausola passerella" di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE;
103. insiste sulla necessità di applicare i principi enunciati nel trattato di Lisbona, in particolare quelli della solidarietà e quelli della condivisione della responsabilità fra gli Stati membri, il principio del riconoscimento reciproco nell'attuazione delle politiche GAI (articolo 70 del TFUE), e le disposizioni



della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

104. ricorda che l'Unione deve aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in linea con l'articolo 6, paragrafo 2, del TUE, ed esorta a riavviare i negoziati a tal fine con il Consiglio d'Europa;
105. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Commissione, alla Corte dei conti, al Comitato delle regioni, al Comitato economico e sociale europeo e ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

## ALLEGATO 2: PARAGRAFI RISOLUZIONE A CONFRONTO CON EMENDAMENTI<sup>394</sup>

Considerando C	PPE	SD	ECR	ENF
C. whereas the Community method must be preserved and not be undermined by intergovernmental solutions, not even in areas where not all Member States fulfil the conditions for participation;	<p><b>Le Gripe, Lamasoure, PP francese (26)</b></p> <p>C. whereas the Community method must be preserved;</p>	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom, PSOE spagnolo (22)</b></p> <p>C. whereas <i>one factor adding to the EU's institutional crisis is the prevalence of intergovernmentalism, both institutional and political, as opposed to the Community method, which</i></p>	<p><b>Morten Messerschmidt (25),</b></p> <p>Dansk Folkepart</p> <p>C. whereas <i>in terms of results - economic, political, cultural and democratic - the Community method is a total failure and plain common sense as well as a desire for effec-</i></p>	<p><b>Gerolf Annemans, (23)</b></p> <p><i>Belgio Vlaams Belang</i></p> <p>C. whereas the Community method <i>should be an added value to the various</i> intergovernmental <i>methods, the former respecting the sovereignty of the European States and the latter preventing alienation from supranational</i></p>

<sup>394</sup>Il testo completo degli emendamenti si trova sul sito:

[http://www.afconet.ep.parl.union.eu/afconet/cms/home/menu\\_current\\_leg/work\\_in\\_progress/draft\\_reports](http://www.afconet.ep.parl.union.eu/afconet/cms/home/menu_current_leg/work_in_progress/draft_reports), si usata la versione inglese in quanto non era ancora disponibile la versione in tutte le lingue.

Vengono riportati nella versione inglese gli emendamenti suddivisi per gruppi politici ed autori, PPE (Partito popolare europeo) SD (Socialisti e democratici) ECR (Conservatori e riformisti europei), ALDE (Alleanza dei liberali e democratici europei), GUE( gruppo della confederazione della sinistra unitaria europea/sinistra verde nordica), VERDI (gruppo dei Verdi), EFDD ( gruppo europeo della libertà e della democrazia diretta), ENF (Gruppo europeo delle Nazioni e della libertà), NI (non iscritti):

La Commissione affari costituzionali al Parlamento europeo consta di un totale di 25 deputati titolari, da cui provengono fatta qualche eccezione la maggioranza degli emendamenti, di cui 8 appartenenti al PPE, 6 all'SD, 2 all'ECR, 2 all'ALDE, 2 alla GUE, 2 EFDD, 2 Verdi, 1 ENF.

		<p><i>represents the common European interest; whereas the Commission's role should be strengthened so that it can play its part as the engine of the Community method fully and effectively;</i></p> <p><b>Beres (24), PS francese</b></p> <p>C. whereas the Community method must be preserved and not <i>weakened by recourse to</i> intergovernmental <i>decisions, including</i> in areas where not all Member States fulfil the conditions for participation</p>	<p><i>tiveness that should inform the actions and thinking of European public officials more than ever should prevent them from clinging obstinately to the dangerous supranationalist ideology of forced integration and thus lead them to favour free cooperation between sovereign partners in an à la carte Europe which finally respects democracies and the splendid vitality of Europe in all its diversity;</i></p>	<p><i>goals and responsibilities;</i></p>
--	--	--	---	---

--	--	--	--	--

<b>Considerando D</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>	<b>ENF</b>
D. whereas the European Parliament is the parliament of the whole Union and plays an essential role in ensuring the legitimacy and accountability of EU decisions;	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom Pesoe (28)</b></p> <p>D. whereas the European Parliament is the <i>only directly elected EU body and it is therefore the heart of democracy at the Union level</i> and plays an essential role in ensuring the legitimacy and accountability of EU decisions;</p>	<p><b>Messerschmidt (31)</b> Dansk Folkeparti</p> <p>D. whereas the European Parliament is the parliament of the whole Union and plays an essential role in <i>that it affirms</i> that it guarantees the legitimacy and accountability of EU decisions <i>despite the absence of a single European people; whereas, the fact of voting for the same assembly cannot in itself create a genuine political body any more than the existence of</i></p>	<p><b>Sylvie Goulard , Mouvement Démocrate FR, Maite Pagazaurtundúa Ruiz</b></p> <p>Unión, Progreso y Democracia (ES) (29)</p> <p>D. whereas the European Parliament is the parliament of the whole Union, <i>democratically elected by direct universal suffrage</i>, and plays an essential role in ensuring the legitimacy and accountability of EU decisions, <i>including through finding</i></p>	<p><b>Gerolf Annemans, (23)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belan</p> <p>D. whereas the European Parliament is the <i>parliamentary institution</i> of the <i>European Union</i> and, <i>technically speaking, should play</i> an essential <i>but additional</i> role in ensuring the legitimacy and accountability of EU decisions <i>by ensuring proper parliamentary scrutiny over the Commission at the Union level;</i></p>

		<p><i>a market without borders: democracy, the participation of all in law-making presupposes a capacity for mutual identification within one and the same people, which obviously cannot be invented or decreed by Treaties, flurries of directives or costly communication campaigns;</i></p> <p><b>Messerschmidt (30)</b></p> <p>Dansk Folkeparti</p> <p>D. whereas the European Parliament is the parliament of the whole Union and plays an essential role <i>since it was supposed to ensure</i> the legitimacy and accountability of EU decisions;</p>	<p><i>ways to guarantee the democratic accountability of euro-zone-specific actions and decisions;</i></p>	
--	--	---	--	--

		<p><i>whereas, however, as the German Constitutional Court has recalled: ‘Even in the new wording of Article 14.2 Lisbon TEU, and contrary to the claim that Article 10.1 Lisbon TEU seems to make according to its wording, the European Parliament is not a representative body of a sovereign European people’ (Lisbon TUE judgment, 30 June 2009);</i></p>		
--	--	--	--	--

Considerando E	SD	ECR	ALDE	ENF
<p>E. whereas political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be enhanced and practical possibilities for the use of the ‘yellow’ and ‘orange card’ improved;</p>	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom</b> Pesoe (36)</p> <p>E. whereas political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be enhanced and <i>it would be useful to know what view the Commission takes of the idea of a ‘green card’ geared to boosting the participation and activity of national parliaments in the EU legislative process;</i></p>	<p><b>Messerschmidt (38)</b></p> <p>Dansk Folkeparti</p> <p>E. whereas political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be enhanced and practical possibilities for the use of the ‘yellow’ and ‘orange card’ <i>and the development of the ‘green’ and ‘red’ card, including on an informal basis, improved, so that national parliaments fully assume their responsibilities towards the European process</i></p>	<p><b>Sylvie Goulard</b> , Mouvement Démocrate FR, <b>Maite Pagazaurtundúa Ruiz</b></p> <p>Unión, Progreso y Democracia (ES) (37)</p> <p>E. whereas political dialogue between national parliaments and the European Parliament <i>has a role to play, whereas the national parliaments and the European Parliament have different mandates; whereas practical tools, such as the ‘yellow’ and ‘orange card’, already exist for national parliaments to object to proposed</i></p>	<p><b>Gerolf Annemans, (23)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>E. whereas political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be enhanced and practical possibilities for the use of the ‘yellow’ and ‘orange card’ improved <i>and should be binding, which implies that national parliaments should be able to withdraw a proposal on the grounds that it infringes subsidiarity, without the EU institutions having the power</i></p>

		<p><i>particularly in the drawing up and legitimisation of EU law: the right of legislative initiative finally recognised, the right to issue a politically binding opinion on any draft act, the right of non-participation without blocking other States, call-back rights allowing scrutiny of the content of the implementing acts and delegated acts adopted by the Commission and the right of investigation into European affairs;</i></p>	<p><i>European legislation; whereas on the European level the EP can respond to concerns where national decisions taken infringe on European competences through resolutions voted in the plenary;</i></p>	<p><i>to ignore it;</i></p>
--	--	---	--	-----------------------------



Considerando H	PPE	ECR	ALDE	EFDD	ENF
H. whereas the Commission's role as the executive should be strengthened in the field of Economic and Monetary Policy by the creation of the position of EU Finance Minister, assisted by an EU Fiscal and Treasury administration, and by endowing it with the powers to implement and enforce any future and existing Economic and Monetary Union (EMU) instruments;	<p><b>Ferber</b> (Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.) <b>51</b></p> <p>deleted</p> <p><b>Hubner (54)</b> Platforma Obywatelska</p> <p>H. whereas the Commission's role as the executive should be strengthened in the field of Economic and Monetary Policy by the creation of the position of EU Finance Minister</p>	<p><b>Kazimierz Michał Ujazdowski. 52</b></p> <p>Prawo i Sprawiedliwość</p> <p>deleted</p>	<p><b>Sylvie Goulard</b> , Mouvement Démocrate FR, <b>Maite Pagazaurtundúa Ruiz</b> (225)</p> <p>Unión, Progreso y Democracia (ES)</p> <p>H. whereas the Commission's role as the executive should be strengthened in the field of Economic and <b>Fiscal</b> Policy by the creation of the position of EU Finance Minister, assisted by an EU Fiscal and</p>	<p><b>Castaldo (58)</b> Movimento 5 stelle</p> <p>H. whereas the <i>Eu-rogrou</i> should be <i>subject to appropriate mechanisms of democratic accountability and the</i> Commission's role as the executive should be strengthened in the field of Economic and Monetary Policy <i>through</i> the creation of an EU Fiscal and Treasury administration <i>to handle a EU fiscal</i></p>	<p><b>Gerolf Annemans, (53)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>H. whereas <i>there is no need for the appointment of a EU Finance Minister, assisted by a EU Fiscal and Treasury administration, since the European Monetary Union is made up of differing economies, which are impossible to be represented by one per-</i></p>

	<p><i>once a fiscal capacity and the European Monetary Fund are created</i>, assisted by an EU Fiscal and Treasury administration, and by endowing it with the powers to implement and enforce any future and existing Economic and Monetary Union (EMU) instruments; <i>whereas the EU Finance Minister must be held to account in person by the European Parliament</i>;</p> <p><b>Burkhard Balz,</b></p>		<p>Treasury administration, and by endowing it with the powers to implement and enforce any future and existing Economic and Monetary Union (EMU) instruments;</p>	<p><i>capacity based on genuine own resources</i>;</p>	<p><i>son at a supranational level; the Ecofin configuration within the Council of the European Union already covers economic matters on a supranational level</i>;</p>
--	---	--	--	--	---

	<p><b>Esther de Lange (55)</b></p> <p>Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>H. whereas, <i>if powers to the EU level were agreed to be expanded</i>, the Commission's role as the executive <i>could</i> be strengthened in the field of Economic and Monetary Policy by the creation of the position of EU Finance Minister, assisted by an EU Fiscal and Treasury administration, and by endowing it with</p>				
--	--	--	--	--	--

	the powers to implement and enforce any future and existing Economic and Monetary Union (EMU) instruments;				
--	--	--	--	--	--

<b>Considerando J</b>	<b>PPE</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>	<b>GUE</b>	<b>ENF</b>
<p>J. whereas the existing economic governance system is not <i>yet</i> strong enough to tackle all potential future crises and shocks as it should, nor is it yet sufficiently good at generating higher competitiveness, structural convergence among its members, sustainable growth and social cohesion; whereas,</p>	<p><b>Ferber (67)</b> Christlich-Soziale Union in Bayern e.V</p> <p>J. whereas the existing economic governance system is not <i>applied sufficiently</i> to tackle all potential future crises and shocks as it should <i>do</i>;</p>	<p><b>Beres (69)</b></p> <p>J. whereas the existing economic governance system is not strong enough to tackle all potential future crises and shocks as it should, nor is it yet sufficiently good at generating higher competitiveness, structural convergence among its members, sustainable growth and social cohe-</p>	<p><b>Messerschmidt (68)</b></p> <p>Dansk Folkeparti</p> <p>J. whereas the existing economic governance system is not strong enough to tackle all potential future crises and shocks as it should, nor is it good at generating higher competitiveness, structural con-</p>	<p><b>Sylvie Goulard,</b> Mouvement Démocrate FR <b>Charles Goerens,</b></p> <p>(72) Parti démocratique</p> <p>J. whereas the <i>macro-economic imbalances procedure</i> is not <i>currently sufficiently used; whereas if used to its full capacity it could help to correct economic imbalances at an early</i></p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chryso-gonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE (70)</p> <p>J. whereas the existing economic governance system <i>has proved itself ineffective</i> to tackle <i>the major challenges that are affecting</i></p>	<p><b>Annemans</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>J. whereas the existing economic governance system is not yet strong enough to tackle all potential future crises and shocks as it should, nor is it yet sufficiently good at generating higher com-</p>

<p>therefore, progress towards the completion of the EMU should be sustained, as well as efforts to render its institutional structure more legitimate and democratically accountable;</p>		<p>sion; whereas, therefore, progress towards the completion of the EMU should be sustained, as well as efforts to render its institutional structure more legitimate and democratically accountable;</p>	<p>vergence among its members, sustainable growth and social cohesion, <i>in fact the opposite is the case</i>; whereas, therefore, <i>the manifest failure</i> of the EMU should be <i>noted</i>, as well as efforts to render its institutional structure more legitimate and democratically accountable;</p>	<p><i>stage, provide an accurate overview of the situation in each Member State and the Union as a whole, prevent crises and contribute to improving competitiveness; whereas greater structural convergence among its members is required, which will help to contribute to</i> sustainable growth and social cohesion; whereas, therefore, the completion of the EMU <i>is urgently</i></p>	<p><i>Union citizens, such as increased inequalities, poverty and social exclusion, high rate unemployment and work insecurity while not being able, at the same time, to generate new economic growth, sustainable development and social protection</i>; whereas, therefore, progress towards the completion of the EMU should be sustained <i>by link-</i></p>	<p>petitiveness, structural convergence among its members, sustainable growth and social cohesion; whereas, therefore, <i>the dissolution or, at least, the withdrawal (or non-admittance) of weak economies from the EMU should be sustained</i>;</p>
--	--	---	---	---	---	--

				<p><i>needed</i>, as well as efforts to render its institutional structure more legitimate and democratically accountable</p>	<p><i>ing it to the deepening of the social dimension and to the principles of the EU Charter of fundamental rights, in order to render its institutional structure legitimate and democratically accountable;</i></p>	
--	--	--	--	---	--	--

Considerando L	PPE	SD	ECR	ENF
<p>L. whereas the institutional structure of the EMU should be transformed into an effective and democratic economic government, with Parliament and Council acting as equal co-legislators, the Commission fulfilling the role of the executive, national parliaments scrutinising national governments, the European Parliament scrutinising the EU level of decision-making, and the Court of Justice having control over all aspects of EMU enshrined in the Treaties;</p>	<p><b>Ferber (83)</b> Christlich-Soziale Union in Bayern e.V</p> <p>Deleted.</p> <p><b>Le Grip, Lamassoure (85)</b>, Popolari francesi</p> <p>L. whereas the institutional structure of the EMU should be transformed into an effective and democratic economic government, with Parliament and Council act-</p>	<p><b>Corbett (87)</b>, laburista inglese</p> <p>L. whereas the institutional structure of the EMU should be transformed into an effective and democratic economic government, with Parliament and Council acting as equal co-legislators, the Commission fulfilling the role of the executive, national parliaments <i>better</i> scrutinising national governments' <i>actions at European level</i>, the European Parliament scrutinising the EU level of decision-making, and <i>judicial review by</i> the Court of Justice <i>over EMU decisions</i> enshrined in the</p>	<p><b>Kazimierz Michał Ujazdowski. (84)</b></p> <p>Prawo i Sprawiedliwość</p> <p>Deleted</p> <p><b>Messerschmidt (85)</b></p> <p>Dansk Folkeparti</p> <p>Deleted</p>	<p><b>Annemans (86)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>L. whereas the institutional structure of the EMU should be transformed into an effective and democratic economic government, with Parliament and Council acting as equal co-legislators, the Commission fulfilling the role of the executive, national parliaments scrutinising national governments, <i>monitoring subsidiarity and approving or rejecting Treaty amendments</i>, the European Parliament scrutinising the EU level of decision-making, and</p>



	<p>ing as equal co-legislators, the Commission fulfilling the role of the executive, national parliaments scrutinising national governments, the European Parliament scrutinising the EU level of decision-making;</p>	<p>Treaties;</p>		<p>the Court of Justice having control over all aspects of EMU enshrined in the Treaties;</p>
--	--	------------------	--	---

Considerando N	ALDE	ECR	GUE	ENF
<p>N. whereas the European Semester process should be simplified, and rendered more focused and democratic, by enhancing Parliament's scrutiny role over it and by investing it with a more substantial role in the various cycles of negotiations;</p>	<p><b>Goerens (98)</b> Parti démocratique</p> <p>N. whereas the European Semester process should be simplified, and rendered more focused and democratic, by enhancing Parliament's scrutiny role over it</p> <p><b>Ramon Tremosa i Balcells (102)</b> Convergència Democràtica de Catalunya</p> <p>N. whereas the European Semester process should</p>	<p><b>Messerschmidt (101)</b> Dansk Folkeparti</p> <p>N. whereas the European Semester process should be simplified, and rendered more focused and, <i>above all, more democratic, in so far as it is totally illegitimate and undemocratic that draft national budgets should have to be approved by the Commission even before they are submitted to the national parliaments;</i></p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indépendante, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE (70)</p> <p>N. whereas the European Semester process should be simplified, <i>should address the social aspects of better governance and assess Member States' performance on the basis of social criteria, in addition to economic criteria,</i> and rendered more focused and democratic, by enhancing Parlia-</p>	<p><b>Annemans (97)</b> Belgio Vlaams Belang</p> <p>N. whereas the European Semester process should be simplified, and rendered more focused, <i>democratic and effective, by greater involvement of national stakeholders,</i> by enhancing <i>European and especially national parliaments'</i> scrutiny role over it and by investing <i>them</i> with a more substantial role in the various cycles of negotiations;</p>

	be simplified <i>and country-specific recommendations should be more strictly followed by Member States.</i>		ment's scrutiny role over it and by investing it with a more substantial role in the various cycles of negotiations, <i>in cooperation with national parliaments;</i>	
--	--	--	---	--

Considerando Q	PPE	SD	ECR	ALDE	GUE	EFDD	ENF
Q. whereas part of the EU budget should be used to establish a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms based on certain conditions; whereas this additional fiscal capacity should be placed outside the ceilings of the MFF and	<p><b>Ferber (119)</b> Christlich-Soziale Union in Bayern e.V</p> <p>Deleted.</p> <p><b>Balz, De lange (126)</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>Q. whereas <i>a limited</i> part of the EU budget</p>	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom</b></p> <p>Pesoe (123)</p> <p>Q. whereas part of the EU budget should be used to establish a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed reforms</p>	<p><b>Messerschmidt (122)</b></p> <p>Dansk Folkeparti</p> <p>Deleted.</p> <p><b>Kazimierz Michał Ujazdowski. (121)</b></p> <p>Prawo i Sprawiedliwość</p> <p>Deleted</p>	<p><b>Goulard (124)</b></p> <p>Mouvement Démocrate</p> <p>Q. whereas part of the EU budget should be used to establish a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms based on certain conditions; whereas this</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE (127)</p> <p>Q. whereas part of the EU budget should be used to establish a fiscal capacity</p>	<p><b>Castaldo (128)</b>, movimento 5 stelle</p> <p>Q. whereas part of the EU budget should be used in order to assist Member States; whereas this additional fiscal capacity should be placed outside the ceilings of the MFF</p>	<p><b>Annemans (120)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>Deleted.</p>

<p>should be financed by genuine own resources;</p>	<p><i>could</i> be used to establish a fiscal capacity within the eurozone <i>solely</i> in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms based on certain conditions; whereas this additional fiscal capacity should be placed outside the ceilings of the MFF and should be financed by genuine own resources;</p>	<p>based on certain conditions; whereas this additional fiscal capacity should be placed outside the ceilings of the MFF and should be financed by genuine own resources, <i>such as the tax on international financial transactions, a percentage of corporation tax, or European Central Bank profits</i></p>		<p>additional fiscal capacity should be placed outside the ceilings of the MFF, financed by genuine own resources <i>and fiscally neutral for the Member States who contribute;</i></p>	<p>within the eurozone in order to assist Member States in <i>increasing their public investment;</i></p>	<p>and should be <i>based on</i> genuine own resources;</p>	
---	---	---	--	---	---	---	--

		<p><b>Beres (125)</b> PS Francese</p> <p>Q. whereas the <i>establishment of</i> a fiscal capacity within the eurozone <i>is necessary and its outline, funding, modes of intervention and conditions of integration in the Union's budget</i> should be <i>determined</i>;</p> <p><b>Corbett (128),</b> Labourista inglese</p>					
--	--	--	--	--	--	--	--

		<p>Q. whereas part of the EU budget should be used to establish a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms based on certain conditions; whereas this additional fiscal capacity should be placed outside the ceilings of the MFF and should be financed by <i>new</i></p>					
--	--	--	--	--	--	--	--

		genuine own resources <i>suit- able for this purpose;</i>					
--	--	--	--	--	--	--	--



Paragrafo 2	SD	ECR	ENF
<p><b>2. Underlines that these challenges cannot be tackled individually by the Member States, but need a collective response from the Union;</b></p>	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom</b> Pesoe (174)</p> <p>2. Underlines that these challenges cannot be tackled individually by the Member States, but need a collective response from the Union, <b>from a federal perspective and based on respect for the principle of multilateral governance</b></p> <p><b>Cobett (175)</b>, laburista inglese</p>	<p><b>M. Pretzell (172)</b> Deleted</p> <p><b>Messerchmidt (176)</b></p> <p>2. Underlines that, <b>where</b> these challenges cannot be tackled individually by the Member States, but need a collective response, <b>this must be found within the framework of free cooperation based on variable geometry and variable geography - Europe-à-la-carte, which is ultimately the only possible future for Europe - rather than within that of a failed and outdated supranational integra-</b></p>	<p><b>Annemans (120)</b> Belgio Vlaams Belang</p> <p>2. Underlines that <b>it should be investigated whether</b> these challenges <b>can</b> be tackled individually by the Member States, <b>or rather benefit from</b> a collective response from the Union;</p>

	<p>2. Underlines that these challenges cannot be <i>adequately</i> tackled individually by the Member States, but need a collective response from the Union;</p>	<p><i>tion, since the mandatory involvement of the EU has so far basically fuelled mutual paralysis, political impotence, 'economic disarmament', mass unemployment, the dissolution of national identities and major setbacks for democracy and the rule of law so that no one now expects the EU to deliver the prosperity so frequently promised us, or even peace;</i></p>	
--	--	--	--

<b>Paragrafo 7</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>ENF</b>
--------------------	-----------	------------	------------

<p>7. Underlines that the directly elected European Parliament plays an essential role in ensuring the legitimacy of the Union, as well as in making the Union's decision-making system accountable to citizens by ensuring proper parliamentary scrutiny over the executive at the Union level and by the legislative co-decision procedure;</p>	<p><b>Pervanche Beres (n 213) - PS</b> Française</p> <p>7. Underlines that the directly elected European Parliament plays an essential role in ensuring the legitimacy of the Union, <i>makes</i> the Union's decision-making system accountable to citizens by ensuring proper parliamentary scrutiny over the executive at the Union level and by the legislative co-decision procedure <i>whose scope should be extended</i></p>	<p><b>Morten Messerschmidt (214)</b> Danimarca Dansk Folkeparti</p> <p>7. Underlines that the directly elected European Parliament plays <i>a complementary legitimising role compared to the main legitimation conferred by the national governments and parliaments</i>, as <i>the German Constitutional Court recalled</i> in its 'Lisbon' Judgment of 30 June 2009, <i>whereas the absence of a single European people instead of the twenty-eight peoples at present, the absence of a continent-wide 'demos' that can neither be invented or decreed into existence, is still an unavoidable reality, and whereas politics obviously has to be rooted in reality;</i></p>	<p><b>Gerolf Annemans (212)</b> Belgio Vlaams Belang</p> <p>7. Underlines that the directly elected European Parliament plays, <i>technically speaking</i>, an essential role in ensuring the legitimacy of the Union, as well as in making the Union's decision-making system accountable to citizens by ensuring proper parliamentary scrutiny over the <i>Commission</i> at the Union level, by the legislative co-decision procedure, <i>and by attributing direct legal initiative to the European Parliament, akin to national parliaments;</i></p>
---	---	---	---

Paragrafo 8	ECR	ALDE	ENF
<p>8. Recalls that the European Parliament is the parliament of the whole Union; considers that its working methods should be reformed so as to strengthen its control over the Commission in the implementation of the acquis, and to ensure proper democratic accountability even in the areas in which not all Member States participate;</p>	<p><b>Kazimierz M. Ujazdowski (215)</b>PL Prawo i Sprawiedliwość</p> <p>8. Recalls that the European Parliament is the parliament of the whole Union; considers that its working methods should be reformed so as to strengthen its control over the Commission in the implementation of the acquis, and to ensure proper democratic accountability even in the areas in which not all Member States participate; <i>notes that, for these purposes too, the European Parliament intends to change its Rules of Procedure so that the President of the European Commission is elected by open bal-</i></p>	<p><b>Sylvie Goulard, Charles Goerens (219)</b> Mouvement Démocrate FR</p> <p>8. Recalls that the European Parliament is the parliament of the whole Union; considers that its working methods should be reformed so as to strengthen its control over the Commission in the implementation of the acquis, and to ensure proper democratic accountability even in the areas in which not all Member States participate, <i>inter alia through finding ways to guarantee the parliamentary democratic accountability of eurozone-specific actions and decisions;</i></p>	<p><b>Gerolf Annemans (217)</b> Belgio Vlaams Belang</p> <p>8. Recalls that the European Parliament is the <i>parliamentary institution</i> of the <i>European Union</i>; considers that its working methods should be reformed so as to strengthen its control over the Commission in the implementation of <i>those chapters of the acquis with respect to freedom of expression, the fight against corruption, and the independence of the judiciary for (candidate)</i> Member States;</p>

	<p><i>lot;</i></p> <p><b>Marc Pretzell (216) DE</b> Alternative für Deutschland</p> <p>8. <i>Considers</i> that the <i>working methods</i> of the <i>European Parliament</i> should be reformed so as to strengthen its control over the Commission and to ensure proper democratic accountability <i>but only as far as those areas are concerned</i>, in which all Member States participate;</p> <p><b>Arne Gericke (218) DE</b> Familien-Partei Deutschlands</p> <p>8. Recalls that the European</p>		
--	--	--	--

	<p>Parliament is the parliament of the whole Union; considers that its working methods should be reformed so as to <i>reinforce the rights of participation of all its Members and to</i> strengthen its control over the Commission in the implementation of the acquis, and to ensure proper democratic accountability even in the areas in which not all Member States participate;</p> <p><b>Morten Messerschmidt (220)</b></p> <p>Danimarca Dansk Folkeparti</p> <p>8. Recalls that the European Parliament is the parliament of</p>		
--	---	--	--

	<p>the whole Union <i>in addition to the European Council, the Council and the national parliaments as a whole</i>; considers that its working methods should be reformed so as to strengthen its <i>democratic</i> control, <i>establish that of national parliaments in particular</i> over the Commission in <i>all its activities</i> and to <i>re-establish</i> proper <i>and consistent political</i> accountability <i>and scrutiny</i> <i>and genuine transparency</i> even in the areas in which not all Member States participate;</p>		
--	--	--	--



Paragrafo 9	ECR	ALDE	ENF
<p>9. Considers that political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be intensified and made more meaningful and substantial, without overstepping the limits of their respective constitutional competences; points out, in this regard, that national parliaments are best placed to mandate and scrutinise at national level the action of their respective governments in European affairs, while the European Parliament should ensure the democratic accountability and legitimacy of the European executive;</p>	<p><b>Marcus Pretzell (223),</b> <b>DE</b> Alternative für Deutschland</p> <p>9. Considers that political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be intensified <i>effectively in clearly distinguishing between those tasks subjected to national sovereignty of the single member state and those subjected to EU institutional level</i>, without overstepping the limits of <i>the Member States’</i> respective constitutional competences; points out, in this regard, that national parliaments are best placed to mandate and scrutinise at national level the action of their respective governments in European affairs, while the European Parliament should ensure the democratic account-</p>	<p><b>Sylvie Goulard</b> , Mouvement Démocrate FR, <b>Maite Paga-zaurtundúa Ruiz (225)</b></p> <p>Unión, Progreso y Democracia (ES)</p> <p>9. Considers that political dialogue between national parliaments and the European Parliament <i>is important, recalls however</i> their respective constitutional competences; points out, in this regard, that national parliaments are best placed to mandate and scrutinise at national level the action of their respective governments in European affairs, while the European Parliament should ensure the democratic accountability and legitimacy of the</p>	<p><b>Gerolf Annemans (217)</b> Belgio Vlaams Belang</p> <p>9. Considers that political dialogue between national parliaments and the European Parliament should be intensified and made more meaningful and substantial, without overstepping the limits of their respective constitutional competences; points out, in this regard, that national parliaments are best placed to <i>monitor subsidiarity through the early warning mechanism (Protocol nr 2 in conjunction with Article 5.3 TEU)</i>, as well as the action of their respective governments in European affairs, while the European Parliament</p>

	<p>ability and legitimacy of the European executive;</p> <p><b>Arne Gericke</b> (224), Familien-Partei Deutschlands DE</p> <p>9. Considers that political dialogue between national <i>and regional</i> parliaments and the European Parliament should be intensified and made more meaningful and substantial, without overstepping the limits of their respective constitutional competences; points out, in this regard, that national <i>and regional</i> parliaments are best placed to mandate and scrutinise at national level the action of their respective governments in European affairs, while the European Parliament should ensure the democratic accountability and legitimacy of the European executive;</p>	<p>European executive;</p>	<p>should ensure the democratic accountability and legitimacy of the European <i>Commission</i>;</p>
--	---	----------------------------	--

Paragrafo 10	SD	ECR	GUE	ENF
<p>10. Insists that Parliament's legislative powers and control rights must be guaranteed, consolidated and strengthened, <i>pari passu</i> with those of the Council by an inter-institutional agreement, and through the use of the corresponding legal base by the Commission;</p>	<p><b>Pedro Silva Pererira (234)</b>, Ps portoghese</p> <p>10. Insists that Parliament's legislative powers and control rights must be guaranteed, consolidated and strengthened, <b><i>including by</i></b> inter-institutional <b><i>agreements</i></b> and through the use of the corresponding legal base by the Commission;</p>	<p><b>Marcus Pretzell (231)</b></p> <p><b>DE</b> Alternative für Deutschland</p> <p>10. Deleted</p> <p><b>Morten Messerschmidt (235)</b> Danimarca Dansk Folkeparti</p> <p>10. Insists that <b><i>the</i></b> legislative powers and control rights <b><i>of the European Parliament and the networked the national parliaments</i></b> must</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE <b>(233)</b></p> <p>10. Insists that Parliament's legislative powers and control rights must be guaranteed, consolidated and strengthened, <i>pari passu</i> with those of the Council by an inter-institutional agreement, and through the use of the corresponding legal base by the Commission; <b><i>asks consequently to be involved in the confirmation of the</i></b></p>	<p><b>Gerolf Annemans (232)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>10. Deleted</p>

		<p>be guaranteed, consolidated and strengthened, pari passu with those of the Council by an inter-institutional agreement, and through the use of the corresponding legal base by the Commission;</p>	<p><i>President of the European Council as well as of the High Representative for the EU Foreign Affairs, who is also one of the Vice-presidents of the European Commission;</i></p>	
--	--	---	--	--

<b>Paragrafo 11</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>	<b>GUE</b>	<b>VERDI</b>	<b>ENF</b>
11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of the acquis in the Member States, by limiting first-reading agreements to exceptional cases of urgency, and by	<p><b>Richard Corbett (242)</b>, la-burista inglese</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of the acquis in the Member States, and by</p>	<p><b>Marcus Pretzell (236)</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>11. deleted</p> <p><b>Kazimierz Michał Ujazdowski (237)</b></p> <p><b>PL</b> Prawo i Sprawiedliwość</p> <p>11. Considers it</p>	<p><b>Charles Goerens (239)</b>, Parti démocratique Lussemburghese</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of the acquis in the Member States,</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chryso-gonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE (241)</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges</p>	<p><b>Sven Giegold (244)</b>, verdi Francesi</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of the acquis in the Member States, by <i>sub-</i></p>	<p><b>Gerolf Anнемans (238)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of <i>especially</i></p>

<p>improving its own electoral procedure through the revision of the 1976 Electoral Act in line with Parliament's proposals contained in its resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union<sup>5</sup> or as a future step through the adoption of implementing measures in application of Article 14 of the Electoral Act;</p>	<p>improving its own electoral procedure through the revision of the 1976 Electoral Act in line with Parliament's proposals contained in its resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union<sup>5</sup> or as a future step through the adoption of implementing measures in application of Article 14 of the Electoral Act;</p>	<p>necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of the <i>acquis</i> in the Member States, by limiting first-reading agreements to exceptional cases of urgency;</p>	<p>by limiting first-reading agreements to exceptional cases of urgency;</p> <p><b>Sylvie Goulard (240)</b>, Mouvement Démocrate FR,</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, in-</p>	<p>ahead, by using its control over the Commission, including in relation to the implementation and application of the <i>acquis</i> in the Member States, by limiting first-reading agreements to exceptional cases of urgency, <b>by strongly limiting and guaranteeing the full transparency of the Trilogues in the ordinary legislative procedure and by improving its</b></p>	<p><b>mitting the first-reading agreements procedure to the highest standards of transparency,</b> by improving its own electoral procedure through the revision of the 1976 Electoral Act in line with Parliament's proposals contained in its resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union or as a future step through the adoption of im-</p>	<p><b>those chapters of the <i>acquis</i> with respect to freedom of expression, the fight against corruption, protection of religious and minority rights and the independence of the judiciary for (candidate)</b> Member States, by <b>abolishing the possibility of first-reading agreements</b>, and by improving its own electoral procedure through the revision of the 1976</p>
---	---	---	--	---	---	---

		<p><b>Arne Gericke,</b> Familien-Partei Deutschlands <b>Ulrike Muller</b> Freie Wähler DE  (243,245)</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order <i>to reinforce the rights of participation of its Members and</i> to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in rela-</p>	<p>cluding in relation to the implementation and application of the acquis in the Member States;</p>	<p><i>own electoral procedure through the revision</i> of the <i>1976 Electoral Act</i> through the adoption of implementing measures in application of Article 14 of the Electoral Act;</p>	<p>plementing measures in application of Article 14 of the Electoral Act;</p> <p>Sven Giegold (246), verde Francese</p> <p>11. Considers it necessary for the European Parliament to reform its working methods in order to cope with the challenges ahead, by using its control over the Commission, including in re-</p>	<p>Electoral Act in line with Parliament's proposals contained in its resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union or as a future step through the adoption of implementing measures in application of Article 14 of the Electoral Act;</p>
--	--	--	--	--	--	--

		<p>tion to the implementation and application of the acquis in the Member States, by limiting first-reading agreements to exceptional cases of urgency;</p>			<p>lation to the implementation and application of the acquis in the Member States, by limiting first-reading agreements to exceptional cases of urgency, and by <b>further harmonizing</b> its own electoral procedure through the revision of the 1976 Electoral Act <b>which should notably include the establishment of transnational constituencies</b>;</p>	
--	--	---	--	--	---	--



<b>Paragrafo 12</b>	<b>PPE</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>	<b>GUE</b>	<b>ENF</b>
12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national parliaments and the European Parliament, where the former should exercise their European function on the basis of their national constitu-	<p><b>Francesc Gambus(261)</b></p> <p>Unió Democràtica de Catalunya</p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national parliaments and the</p>	<p><b>Jonás Fernández,</b> <b>Ramón Jáuregui</b> <b>Atondo (255)</b></p> <p>PSOE spagnolo</p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national par-</p>	<p><b>Kazimierz Michał Ujazdowski (258)</b></p> <p>Prawo i Sprawiedliwość</p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national parliaments and the European Parliament, where the</p>	<p><b>Sylvie Goulard,</b> Mouvement Démocrate FR <b>Charles Goerens (262)</b> , Parti démocratique</p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals <i>when relevant</i>; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national par-</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE <b>(241)</b></p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; insists on a clear de-</p>	<p><b>Gerolf Annemans</b></p> <p>(257) Belgio Vlaams Belang</p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents <i>and adoption or rejection of legislative and budgetary proposals; therefore, national parliaments should have a greater</i></p>

<p>tions, in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council, which is the level where they are best placed to directly influence the content of and exercise scrutiny over the European legislative process; is therefore against the creation of joint parliamentary decision-making bodies for rea-</p>	<p>European Parliament, where the former should exercise their European function on the basis of their national constitutions, in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council, which is the level where they are best placed to directly influence the content of and exercise scrutiny over the</p>	<p>liaments and the European Parliament, where the former should exercise their European function on the basis of their national constitutions, in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council, which is the level where they are best placed to directly influence the content of and exercise</p>	<p>former should exercise their European function on the basis of their national constitutions, in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council, which is the level where they are best placed to directly influence the content of and exercise scrutiny over the European legislative process; is therefore against the creation of joint parliamentary decision-making</p>	<p>liaments and the European Parliament, where the former <i>must</i> exercise their European function on the basis of their national constitutions, in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council, which is the level where they are best placed to directly influence the content of and exercise scrutiny over</p>	<p>lineation of the respective decision-making competences of the national parliaments and the European Parliament, where the former should exercise their European function on the basis of their national constitutions, in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council;</p>	<p><i>say over EU law-making, by using the tools at their disposal, viz. the yellow and orange card (whose result should be binding, without the Commission having the possibility to ignore it), and by introducing the so-called "green card" procedure, in conformity with a recent proposal of the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of</i></p>
--	--	---	--	--	--	--

<p>sons of transparency, accountability and ability to act;</p>	<p>European legislative process; is therefore against the creation of joint parliamentary decision-making bodies for reasons of transparency, accountability and ability to act; <i>takes the view, likewise, that national parliaments, together with regional parliaments with legislative capacity and/or exclusive devolved powers, are best able to apply European legis-</i></p>	<p>scrutiny over the European legislative process; is therefore against the creation of <i>new</i> joint parliamentary decision-making bodies for reasons of transparency, accountability and ability to act;</p> <p><b>Sion Simon (256)</b></p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on</p>	<p>bodies for reasons of transparency, accountability and ability to act, <i>but supports the idea of creating a ‘green card’ procedure under which national parliaments will be able to submit proposals for EU laws;</i></p> <p><b>Marcus Pretzell (260)</b> Alternative für Deutschland</p> <p>12. Encourages meaningful politi-</p>	<p>the European legislative process; is therefore against the creation of joint parliamentary decision-making bodies for reasons of transparency, accountability and ability to act;</p>	<p><i>ever, that national parliaments must have new rights, negative and propositive, to monitor and influence EU decisions. Election and referenda results cannot be systematically neglected by EU authorities;</i></p>	<p><i>Parliaments of the European Union (CO-SAC), whereby legislative initiatives could be proposed to the EU institutions by national parliaments;</i></p>
---	--	---	---	--	---	---

	<p><i>lation in line with the particular needs of each territory, on the basis that this must on no account lead to incorrect transposition of directives that might entail disparities among European citizens;</i></p>	<p>the contents of legislative proposals; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national parliaments and the European Parliament, where the former should exercise their European function on the basis of their national constitutions, in particular via the control of their national governments as members of the</p>	<p>cal dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; <i>strengthens national parliaments to democratically express their deviation by granting them Veto-right or, if no consensus can be achieved, by allowing them to find individual national solutions for their countries; proposes to clearly distinguish and define the areas where decision-making competences should re-</i></p>			
--	--	--	--	--	--	--

		<p>European Council and the Council, which is the level where they are best placed to influence the content of and exercise scrutiny over the European legislative process <b><i>more directly</i></b>; is therefore against the creation of joint parliamentary <b><i>bodies with decision-making powers, or otherwise influence</i></b>, for reasons of transparency, accountability and</p>	<p><b><i>main with the national parliaments and where they should be transferred to the European Parliament, respectively. In the latter case, national parliaments should exercise their European function on the basis of their national constitutions, amongst others, by backing up the Council and the European Parliament in influencing the content of and exercising scrutiny over the European legislative process;</i></b></p>			
--	--	--	--	--	--	--

		ability to act;	<p><b>Morten Messerschmidt</b>  <b>(263)</b> Danimarca  Dansk Folkeparti</p> <p>12. Encourages meaningful political dialogue with national parliaments on the contents of legislative proposals; insists, however, on a clear delineation of the respective decision-making competences of the national parliaments and the European Parlia-</p>			
--	--	-----------------	--	--	--	--

			ment, where the former should <i>better assume</i> their European <i>responsibility</i> on the basis of their national constitutions, <i>which constitute the apex of the hierarchy of norms</i> , in particular via the control of their national governments as members of the European Council and the Council, which is the level where they are best placed to directly influence the content of and exercise scrutiny over the European legis-			
--	--	--	--	--	--	--

			lative process; is therefore against the creation of joint parliamentary decision-making bodies for reasons of transparency, accountability and ability to act; <i>encourages the sharing and spread of good practices such as the mechanism whereby national parliaments confer a negotiating mandate on their ministers prior to Council meetings, the solemn parliamentary approval prior to any activation of a</i>			
--	--	--	---	--	--	--



			<i>'passerelle' clause or the implementation of any simplified procedure for the revision of the Treaties; calls for the establishment of a practicable and productive 'red card' procedure, a right of 'non-participation', a recall clause for delegated acts and implementing acts, automatic sunset clauses for some European legislation, a parliamentary initiative mechanism for revising existing European legisla-</i>			
--	--	--	---	--	--	--

			<i>tion, a parliamentary initiative mechanism for repatriating powers on the basis of subsidiarity; in order to achieve this European democratic revolution, calls for the development of interparliamentary cooperation with the support of COSAC by creating a Council of networking national parliaments;</i>			
--	--	--	--	--	--	--



<b>Paragrafo 13</b>	<b>PPE</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>
<p>13. Stresses the importance of cooperation between the European Parliament and national parliaments in joint bodies such as the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), and the Inter-parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy (CFSP-IPC), and in the framework of Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union on the basis of the principles of consensus, information sharing and consultation in order to exercise control over their respective administrations; underlines the need for stronger co-</p>	<p><b>Danuta Maria Hubner (267)</b>, Platforma Obywatelska Polonia</p> <p>13. Stresses the importance of cooperation between the European Parliament and national parliaments in joint bodies such as the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), and the Inter-parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy (CFSP-IPC), and in the framework of Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union on the basis of the principles of consensus, information sharing and consultation in order to exercise control over their respec-</p>	<p><b>Kazimierz Michał Ujazdowski (264)</b>, Prawo i Sprawiedliwość</p> <p><i>13a. Stresses equally strongly the need to strengthen the role of national parliaments through effective use of the ‘yellow and orange card’ procedure, whereby a group of national parliaments, acting together, could block a particular legislative proposal;</i></p> <p><b>Marcus Pretzell</b>, Alternative für Deutschland (265)</p> <p>13. Stresses the importance of cooperation between the European Parliament and national parliaments, <i>as well as the introduction of intervening options</i>, in joint bodies such as the Conference of</p>	<p><b>Sylvie Goulard</b>, Mouvement Démocrate FR <b>Maite Pagazaurtundúa Ruiz</b> (268), Unión, Progreso y Democracia</p> <p>13. Stresses the importance of cooperation between the European Parliament and national parliaments in joint bodies such as the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), and the Inter-parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy (CFSP-IPC), and in the framework of Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union on the basis of the principles of consensus, information sharing and consultation in order to exercise control over their respective administrations; underlines the need for stronger cooperation be-</p>

<p>operation between the specialised committees of the European Parliament and their national equivalents;</p>	<p>tive administrations; <i><b>calls on the European Commission and the Council to participate at a high political level in the interparliamentary meetings;</b></i> underlines the need for stronger cooperation between the specialised committees of the European Parliament and their national equivalents;</p> <p><b>Constance Le Grip, Alain Lamassoure (269)</b></p> <p>13. Stresses the importance of cooperation between the European Parliament and national parliaments in joint bodies such as the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of</p>	<p>Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), and the Inter-parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy (CFSP-IPC), and in the framework of Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union on the basis of the principles of consensus, information sharing, <i><b>consultation respecting the principles of subsidiarity and national sovereignty</b></i> in order to exercise control over <i><b>the European institutions and</b></i> administrations; underlines the need for stronger cooperation between the specialised committees of the European Parliament and their national equivalents;</p>	<p>tween the specialised committees of the European Parliament and their national equivalents <i><b>within these joint bodies;</b></i></p> <p><b>Charles Goerens (266)</b>, Parti démocratique, Lussemburgo</p> <p>13. Stresses the importance of cooperation between the European Parliament and national parliaments in joint bodies such as the Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union (COSAC), and the Inter-parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy (CFSP-IPC), and in the framework of Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Eco-</p>
--	--	--	---

	<p>Parliaments of the European Union (COSAC), and the Inter-parliamentary Conference on Common Foreign and Security Policy (CFSP-IPC), and in the framework of Article 13 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union on the basis of the principles of consensus, information sharing and consultation in order to exercise control over their respective administrations; underlines the need for <i>closer</i> cooperation between the specialised committees of the European Parliament and their national equivalents;</p>		<p>conomic and Monetary Union on the basis of the principles of consensus, information sharing and consultation in order to exercise control over their respective administrations; underlines the need for stronger cooperation between the specialised committees of the European Parliament and their national equivalents <i>by creating synergies and thus improving coherence;</i></p>
--	--	--	--

Paragrafo 14	PPE	SD	ECR
<p>14. Encourages the exchange of best practices in parliamentary scrutiny between national parliaments, such as the holding of regular debates between the respective ministers and the specialised committees in national parliaments before and after Council meetings, and with Members of the European Commission in an appropriate timeframe;</p>	<p><b>Constance Le Grip, Alain Lamassoure (275)</b>, Partito popolare francese</p> <p><i>14a. Takes the view that care needs to be taken to prevent any ‘gold-plating’ of EU legislation by Member States and that national parliaments have a key role to play here;</i></p>	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom</b>, PSOE spagnolo</p> <p>(270)</p> <p>14. Encourages the exchange of best practices in parliamentary scrutiny between national parliaments, such as the holding of regular debates between the respective ministers, <i>visits to national parliaments for exchanges with MEPs</i> and the specialised committees in national parliaments before and after Council meetings, and with Members of the European Commission in an appropriate timeframe;</p>	<p><b>Marcus Pretzell</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>(271)</p> <p>14. Encourages the <i>practice of</i> parliamentary scrutiny, such as the holding of regular debates between the respective ministers and the specialised committees in national parliaments before and after Council meetings, and with Members of the European Commission <i>as well as the European Parliament</i> in an appropriate timeframe;</p>

		<p><b>Pervanche Beres (272)</b>, Ps francese</p> <p>14. Encourages the exchange of best practices in parliamentary scrutiny between national parliaments, such as the holding of regular debates between the respective ministers and the specialised committees in national parliaments before and after Council meetings, and with Members of the European Commission in an appropriate timeframe; <i>encourages the establishment of exchanges of officials of institutions and political groups between the administrations of the European Parliament and national parliaments;</i></p>	<p><b>Arne Gericke</b>, Familien-Partei Deutschlands (273)</p> <p><i>14a. Stresses the importance of the federal, decentralised structure of the European Union, which must also be reflected in the distribution of the Institutions among the EU's Member States;</i></p> <p><b>Morten Messerschmidt</b>, Dansk Folkeparti (274)</p> <p><i>14a. Calls for the development of genuine inter-</i></p>
--	--	--	---



			<p><i>parliamentary cooperation, with the support of COSAC, through the informal creation of a Council of national parliaments, in which:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li><i>- all draft European acts would be discussed and, where applicable, approved by networking parliaments;</i></li><li><i>- they would assume their eminent legislative responsibility in particular in the following areas: the movement of persons, visas, asylum, migration, nationality, foreign affairs, defence, the budget, criminal law, culture, language, the family, education, religion, ethical or philosophical issues, fundamental political freedoms, elections and social systems;</i></li></ul>
--	--	--	---

			<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>sectoral parliamentary committees would ensure the preparation and follow-up for the various Councils;</i></li><li>- <i>good practices, such as the practice whereby national parliaments confer a negotiating mandate on their ministers prior to Council meetings or the consultation of parliamentary assemblies prior to the activation of a 'passerelle' clause or the implementation of a simplified revision procedure, would be shared;</i></li></ul>
--	--	--	--

## Sezione riguardante il Consiglio europeo

Paragrafo 15	PPE	SD	ECR	ALDE	GUE	Verdi
15. Insists on curbing the interference of the European Council in the legislative process as it goes against the letter and spirit of the Treaties;	<p><b>Costance Le Grip (278)</b>, Partito popolare francese</p> <p><i>15. deleted</i></p>	<p><b>Richard Corbett (282)</b>, <i>laburisti inglesi</i></p> <p><i>15. Regrets that deadlock in the Council has necessitated the involvement of the European Council in the legislative process that goes beyond the strategic guidelines role attributed to it by the treaties;</i></p>	<p><b>Marcus Pretzell (280)</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>15. Insists on <i>abolishing</i> the interference of the European Council in the legislative process as it goes against the letter and spirit of the Treaties;</p>	<p><b>Sylvie Goulard</b>, Mouvement Démocrate</p> <p><b>Charles Goerens (283)</b> Parti démocratique, Lussemburgo</p> <p>15. Insists on curbing the interference of the European Council in the legislative process as it goes against the letter and spirit of the Treaties, <i>as detailed in ar-</i></p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente,</p> <p><b>Kostas Chrysofonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE</p> <p><b>(281)</b></p> <p>15. Insists on <i>avoiding any interferences</i> of the European Council in the legislative process as it goes against the letter</p>	<p><b>Sven Giegold (279)</b>, verdi francesi</p> <p>15. Insists on curbing the interference of the European Council in the legislative process as it goes against the letter and spirit of the Treaties <i>and calls for the conclusion of an inter-institutional agreement between the European Parliament and the Euro-</i></p>

				<i>article 15 TEU;</i>	and spirit of the Treaties, <i>in particular article 15 TEU;</i>	<i>European Council in order to formalise the working relations between the European Council and Parliament;</i>
--	--	--	--	------------------------	--	--

<b>Paragrafo 18</b>	<b>PPE</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>	<b>GUE</b>
18. Insists that the European Council publicly explain and motivate its policies before the European Parliament, including by presenting its intentions in advance of its meetings;	<p><b>Danuta Maria Hübner (297)</b> Platforma Obywatelska Polonia</p> <p>18. Insists that the European Council publicly explain and motivate its policies before the <i>plenary of the</i> European Parliament, including by presenting its intentions in advance of its <i>formal and informal</i> meetings</p>	<p><b>Morten Messerschmidt (295)</b> Dansk Folkeparti</p> <p><i>18. deleted</i></p>	<p><b>Sylvie Goulard (296)</b> Mouvement Démocrate Fr</p> <p>18. Insists that the European Council publicly <i>outline and explain</i> its policies before the European Parliament, including by presenting its intentions in advance of its meetings;</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE</p> <p>18. Insists that the European Council publicly <i>and regularly</i> explain and motivate its policies before the European Parliament, including by presenting its intentions in advance of its meetings;</p>

**Sezione relativa al Consiglio**

<b>Paragrafo 21</b>	<b>PPE</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>ALDE</b>	<b>GUE</b>	<b>EFDD</b>	<b>ENF</b>
21. Calls for the creation of the position of European Finance Minister, combining the roles of a permanent President of the Eurogroup and Commission Vice-President (VP) for Economic and Financial Affairs, through an Interinstitutional Agreement between Parliament, Council and Commission;	<p><b>W. Langen (313)</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p><i>21. deleted</i></p> <p><b>Burkhard Balz, Esther de Lange (319)</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>21. <i>Believes that</i> the creation of</p>	<p><b>P. Beres (321)</b>, PS francese</p> <p>21. Calls for the creation of the position of European Finance Minister, combining the roles of a permanent President of the Eurogroup and Commission</p>	<p><b>M. Pretzell (314)</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>21. deleted</p> <p>M. Messerschmidt (318)</p> <p>21. deleted</p>	<p><b>C. Goerens, S.</b> Parti démocratique, Lussemburgo</p> <p><b>Goulard, M.,</b> Mouvement Démocrate Fr</p> <p><b>Pagazaurtundúa Ruiz (317)</b>,</p> <p>21.deleted</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE (316)</p> <p>21.deleted</p>	<p><b>F.M. Castaldo (315)</b>, movimento 5 stelle</p> <p>21. deleted</p>	<p><b>312. Gerolf Annemans</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p><i>21. deleted</i></p>

	<p>the position of European Finance Minister, combining the roles of a permanent President of the Eurogroup and Commission Vice-President (VP) for Economic and Financial Affairs, <b><i>could not be pursued</i></b> through an Interinstitutional Agreement between Parliament, Council and Commission, <b><i>as Interinstitutional Agreements only allow for a specification of existing</i></b></p>	<p>Vice-President (VP) for Economic and Financial Affairs</p>					
--	---	---	--	--	--	--	--

	<p><i>legal frameworks; recalls that the unity of liability and control is a key prerequisite for the stability of any institutional set-up, and in particular with regard to economic, fiscal and monetary matters, and points to the current set-up of budgetary sovereignty and ownership of Member States;</i></p> <p><b>D.M. Hubner</b></p>						
--	--	--	--	--	--	--	--



	<p>(320), Platforma Obywatelska (PL)</p> <p>21. Calls for the <i>merger</i> of the position of <i>the</i> permanent President of the Eurogroup and <i>the Commissioner</i> for Economic and Financial Affairs, through an Interinstitutional Agreement between Parliament, <i>European Council</i>, <i>Eurogroup</i> and Commission; <i>calls on the President of the</i></p>						
--	---	--	--	--	--	--	--

	<i>Commission to appoint this Commissioner as Vice- President of the Commission</i>						
--	---	--	--	--	--	--	--

Paragrafo 22	PPE	SD	ECR	EFN
<p>22. Demands that the Council <i>switches completely to QMV voting and that it</i> abandons the practice of transferring contentious legislative fields to the European Council, as this goes against the letter and the spirit of the Treaty, <i>which stipulates that the European Council can only decide unanimously, and should only do so, on broad political goals, not on legislation;</i></p>	<p><b>Burkhard Balz, Esther de Lange (328)</b>, Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>22. Demands that the Council switches completely to QMV voting, <b><i>which requires a Treaty change</i></b>, and that it abandons the practice of transferring contentious legislative fields to the European Council, as this goes against the letter and the spirit of the Treaty, which stipulates that the European Council can only decide unanimously, and</p>	<p><b>R. Corbett (329)</b>, labouristi inglesi</p> <p>22. Demands that the Council switches completely to QMV voting <b><i>wherever possible under the treaties</i></b> and that it abandons the practice of transferring contentious legislative fields to the European Council, as this goes against the letter and the spirit of the Treaty, which stipulates that the European Council can only decide unanimously, and should only do so, on broad political goals, not on legislation;</p>	<p><b>M.Pretzel (327)</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>22. Demands that the Council abandons the practice of transferring contentious legislative fields to the European Council, as this goes against the letter and the spirit of the Treaty;</p> <p><b>M. Messerschmidt (330)</b> Dansk Folkeparti</p> <p>22. <b><i>Rejects the idea</i></b> that the Council <b><i>should</i></b></p>	<p><b>G. Annemans (326)</b>, Belgio Vlaams Belang</p> <p>22. Demands <b><i>not to further extend</i></b> QMV voting <b><i>in the Council, since the preservation of unanimity in several fields is of crucial importance in order to avoid (1) further erosion of national sovereignty and (2) disproportionate influence of larger Member States;</i></b></p>

	<p>should only do so, on broad political goals, not on legislation;</p> <p><b>Constance Le Grip (331),</b> Popolari francesi</p> <p>22. Demands that the Council switches completely to QMV voting;</p>		<p><i>switch</i> completely to QMV voting <i>or</i> that it <i>abandon</i> the practice of <i>arbitration in</i> contentious legislative fields <i>by</i> the European Council, <i>the pre-eminent democratic institution of the Union, which is charged, under Article 15 TEU, with providing ‘the Union with the necessary impetus for its development and [defining] the general political directions ...thereof’, vital and wide-ranging tasks that all other institutions of the Union must respect;</i></p>	
--	---	--	---	--

## Sezione riguardante Commissione europea

Paragrafo 26	PPE	SD	ECR	ALDE	ENF	GUE
26. Insists on ensuring a single representation of the EU/eurozone within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions (Article 138 TFEU) by its Finance Minister/VP of the Commission and the President of the	<p><b>M. Ferber (357)</b>, Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.</p> <p>26. Insists on ensuring <i>better coordination</i> of the EU/eurozone within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions (Article 138</p>	<p><b>J. Fernández, Ramón Jáuregui Atondo (356)</b>, PSOE spagnolo</p> <p>26. Insists on ensuring a single representation of the EU/eurozone within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other interna-</p>	<p><b>M.Pretzell (354)</b>,</p> <p>Alternative für Deutschland</p> <p>26. deleted</p> <p><b>M. Messerschmidt (355)</b>, Dansk Folkeparti</p>	<p><b>S. Goulard (359)</b></p> <p>Mouvement Démocrate</p> <p>26. Insists on ensuring a single representation of the EU/eurozone within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions (Article 138 TFEU) by its Finance Minister/VP of the Commission and</p>	<p><b>G. Annemans (358)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>26. Insists <i>that</i> a single representation of the EU/eurozone within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions (Ar-</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE</p> <p>26. Insists on ensuring a single representation of the EU/eurozone</p>

<p>European Central Bank (ECB);</p>	<p>TFEU);</p> <p><b>B. Balz, Esther de Lange (360)</b>, Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>26. <i>Is cautious on proposals towards</i> a single representation of the EU/eurozone within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions (Article 138 TFEU)</p>	<p>tional financial institutions <i>such as the Bank for International Settlements</i> (Article 138 TFEU) by its Finance Minister/VP of the Commission and the President of the European Central Bank (ECB);</p>	<p>26. deleted</p>	<p>the President of the European Central Bank (ECB); <i>calls for the Single Supervisory Mechanism to be the sole representative of the EU at the Basel Committee on Banking Supervision for all elements concerning Banking Union; takes the view that the EU should streamline and codify its representation in all multilateral organisations/bodies with a view to increasing the transparency, integrity and accountability of the Union's involvement in</i></p>	<p>Article 138 TFEU), <i>would imply that in these international institutions the various Eurozone members would lose control over their respective economic policies;</i></p>	<p>within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions (Article 138 TFEU); <i>however, insists that the EU should firstly clarify the legal nature of the decisions taken by the informal bodies leading the monetary Union, first</i></p>
-------------------------------------	--	--	--------------------	--	--	--

	<p><i>which may foster the EU credibility in the external perception of the EU institutions, but at the same time leads to a reduced influence, in particular with regard to voting rights, in an increasingly competitive global sphere;</i></p> <p><b>D.M. Hubner</b> (362) Platforma Obywatelska</p> <p><i>26. Urges the European Commission to</i></p>			<p><i>these bodies;</i></p>		<p><i>of all the Eurogroup;</i></p>
--	--	--	--	-----------------------------	--	-------------------------------------

	<p><i>present a proposal on the basis of Article 138(2) TFEU with a view to</i> ensuring a single representation of the <i>EU/Eurozone</i> within the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and other international financial institutions <i>and conferences by</i> the European Central Bank (ECB);</p>					
--	---	--	--	--	--	--



**Sezione: Approfondimento dell'Unione economica e monetaria Un processo del semestre europeo semplificato, più mirato e più democratico**

<b>Paragrafo 38</b>	<b>PPE</b>	<b>ECR</b>	<b>VERDI</b>
<p>38. Insists on formalising Parliament's scrutiny role in the European Semester through an interinstitutional Agreement, including by involving it formally in the adoption of the AGS;</p>	<p><b>B. Balz, Esther de Lange (461),</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>38. Insists on formalising Parliament's scrutiny role in the European Semester through an interinstitutional Agreement;</p> <p><b>D.M.Hubner (462)</b> Platforma Obywatelska Polonia</p>	<p><b>M. Messerschmidt (464)</b> Dansk Folkeparti</p> <p>38. Insists on formalising Parliament's scrutiny role in the European Semester <i>as well as that of national parliaments ahead of the budgetary calendar instead of after it as at present, otherwise they are no more than recording chambers, through an interinstitutional Agreement;</i></p>	<p><b>S. Giegold (463),</b> Verdi Francesi</p> <p>38. Insists on formalising Parliament's scrutiny role in the European Semester through an interinstitutional Agreement, including by involving it formally in the adoption of the AGS, <i>Country Specific Recommendations (CSR), Economic Partnership Programmes (EPPs), Corrective Action Plans (CAPs) and sanctions;</i></p>

	<p>38. Insists on formalising Parliament's scrutiny role in the European Semester through an interinstitutional Agreement, including by involving it formally in the adoption of the <i>AGS and of the Commission recommendations on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union; suggests that the Commission issues draft communications and draft recommendations concerning the European semester before their formal adoption by the Commission to the European Parliament, that the European Parliament may table amendments to those draft communications or draft recommendations, that the European Commission may vote on</i></p>		
--	--	--	--

	<i>the amendments, that in case of a rejection the European Commission shall give Parliament an explanation of the reasons;</i>		
--	---	--	--

<b>Paragrafo 39</b>	<b>PPE</b>	<b>SD</b>	<b>ALDE</b>	<b>GUE</b>
<p>39. Considers it necessary for Parliament to be invested with a more substantial role in negotiations within the framework of the European Semester by allowing it to call hearings with governments of Member States affected by Country Specific Recommendations, Economic Partnership Programmes (EPP), Corrective Action Plans (CAP) and Alert Mechanism Reports (AMRs);</p>	<p><b>D.M.Hubner (468)</b> Platforma Obywatelska Polonia</p> <p>39. Considers necessary for <i>the</i> Parliament to be <i>vested</i> with a more substantial role in <i>the</i> negotiations within the framework of the European Semester by allowing it to call <i>a hearing with the</i> governments of <i>one of the</i> Member States <i>concerned during the negotiations of a macroeconomic adjustment programme under Article 7 of Regulation (EU) No 432/2013; considers it furthermore not necessary to treat information about the negotiation and monitoring of macroeconomic ad-</i></p>	<p><b>Ramón Jáuregui Atondo, Enrique Guerrero Salom (469),</b>  PSOE spagnolo</p> <p>39. Considers it necessary for Parliament to be invested with a more substantial role in negotiations within the framework of the European Semester, <i>in particular as regards the adoption of Country Specific Recommendations, Economic Partnership Programmes (EPP) and Corrective Action Plans (CAP) and sanctions</i>, by allowing it to call hearings with</p>	<p><b>Charles Goerens (466)</b>  Parti démocratique, luxembourg</p> <p>39. Considers it necessary for Parliament to be invested with a more substantial role within the framework of the European Semester by allowing it to call hearings with governments of Member States affected by Country Specific Recommendations, Economic Partnership Programmes (EPP), Corrective Action Plans (CAP) and Alert Mechanism Reports (AMRs);</p>	<p><b>Barbara Spinelli</b> indipendente, <b>Kostas Chrysogonos</b> Coalition of the Radical Left, <b>Helmut Scholz</b> DIE LINKE</p> <p>39. Considers it necessary for Parliament to be invested with a more substantial role in negotiations within the framework of the European Semester by allowing it to call hearings with governments of Member States;</p>

	<p><i>justment programmes as confidential;</i></p>	<p>governments of Member States affected by Country Specific Recommendations, Economic Partnership Programmes (EPP), Corrective Action Plans (CAP) and Alert Mechanism Reports (AMRs);</p>	<p><b>Sylvie Goulard</b> Mouvement Démocrate</p> <p><b>, Charles Goerens (469)</b> Parti démocratique, luxembourg</p> <p><i>39. Recalls that economic dialogue mechanisms already exist, notably through the creation of the "economic dialogue" within the framework of the '6-pack' and '2-pack' legislation, considers that this is an effective tool to enable the Parliament to be invested with a more substantial role in</i></p>	
--	--	--	--	--

			<p>negotiations within the framework of the European Semester <b><i>through its ability to invite</i></b> governments of Member States affected by Country Specific Recommendations, Economic Partnership Programmes (EPP), Corrective Action Plans (CAP) and Alert Mechanism Reports (AMRs) <b><i>to hearings in the EP; calls for this tool to also be used to enhance dialogue between Parliament, the Council, the Commission and the Eurogroup for dedicated meeting time-slots during the main steps of the European Semester cycle;</i></b></p>	
--	--	--	--	--

			<p>470. <b>Ramon Tremosa i Balcells</b> Convergència Democràtica de Catalunya</p> <p>39. Considers it necessary for Parliament to be <i>more assertive in asking Member States to comply with the country-specific</i> recommendations <i>in order to make them meaningful</i></p>	
--	--	--	--	--

Paragrafo 41	PPE	ECR
<p>41. <i>Considers it necessary to have</i> an overall assessment of the budgetary situations and prospects in the eurozone as a whole, <i>of the individual</i> Member States in the eurozone <i>and of all members of the fiscal compact, ahead of the spring European Council;</i></p>	<p><b>M. Ferber (479)</b> Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.</p> <p><i>41. Underlines that</i> an overall assessment of the budgetary situations and prospects in the eurozone as a whole <i>does not exempt</i> the Member States in the eurozone <i>from their responsibilities under the Stability and Growth Pact;</i></p> <p><b>Burkhard Balz, Esther de Lange (480)</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>41. Considers it necessary to have an overall assessment of the budgetary situations and prospects in the <i>EU and the</i> eurozone as a whole, of the individual Member</p>	<p><b>M.Pretzell (478)</b> Alternative für Deutschland</p> <p>41. deleted</p>



	States in the eurozone and of all members of the fiscal compact, ahead of the spring European Council, <i>while ensuring that it is the individual Member States which are obliged to comply with the requirements of the Sixpack and Twopack;</i>	
--	--	--

Paragrafo 48	PPE	SD	ECR	ALDE	GUE	VERDI	EFDD	ENF
48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms, based on incentives and certain conditions, including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed	<b>M.Ferber (534)</b> , Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.  48. deleted  <b>W.Langens (538)</b> , Christlich Demokratische Union Deutschlands	<b>Jonás Fernández,</b> <b>Ramón Jáuregui Atondo (536),</b> <b>Pesoe Spagolo</b>  48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of	<b>M. Prezell (543)</b> , Alternative für Deutschland  48. Proposes to grant Member States <i>the option of deciding whether they want to implement structural reforms</i>	<b>C. Goerens, S Goulard, Maite Pagazaurtundúa Ruiz (544)</b>  48. <i>Underlines the need for the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms,</i>	<b>Barbara Spinelli, Kostas Chrysofonos, Fabio De Masi, Helmut Scholz (542)</b>  48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in <i>ab-</i>	<b>S. Giegold (545), verdi francesi</b>  48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms, based on incentives and certain conditions,	<b>F.M. Castaldo (539), Movimento 5 stelle</b>  48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the <i>EU, financed from real own resources related to corrective taxes on</i>	<b>Annemans (535)</b> Belgio Vlaams Belang  48. deleted

<p>within the European Semester; considers that this could be done through the creation of additional capacity and/or by earmarking funding from the existing EU budget for this purpose; underlines that any new instrument should be placed within the EU budget, but outside the ceilings of the MFF, and financed from real</p>	<p>48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms, based on incentives and certain conditions, including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed within the European Semester; considers that this could be done through the creation of additional capacity and/or by</p>	<p>agreed reforms, based on incentives and certain conditions, including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed within the European Semester; considers that this could be done through the creation of additional capacity and/or by</p>	<p><b><i>on fiscal capacity with their competences or whether they explicitly ask for assistance from the EU,</i></b></p>	<p>based on incentives and certain conditions, including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed within the European Semester; considers that this <b><i>cannot</i></b> be done <b><i>in a meaningful way without changing the treaties</i></b>; underlines that any new instrument should be</p>	<p><b><i>sorbing asymmetric macroeconomic shocks by assisting the ECB monetary policy via corresponding fiscal backstops for the eurozone</i></b>; considers that this could be done through the creation of additional capacity and/or by earmarking funding from the existing EU budget for this pur-</p>	<p>including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed within the European Semester; considers that this could be done through the creation of additional capacity and/or by earmarking funding from the existing EU budget for this pur-</p>	<p><b><i>economic activities generating negative externalities, such as a Financial Transaction Tax and a Carbon Tax;</i></b></p>	
---	---	--	---	---	---	---	---	--

<p>own re-sources;</p>	<p>agreed within the European Semester;</p> <p><b>B.Balz, Esther de Lange,</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands (540)</p> <p>48. <i>Considers</i> the establishment of a fiscal capacity within the Eurozone</p>	<p>earmarking funding from the existing EU budget for this purpose; underlines that any new instrument should be placed within the EU budget, but outside the ceilings of the MFF, and financed from real own resources;</p> <p><b>P. Berès (537), Ps francese</b></p>		<p>placed within the EU budget, but outside the ceilings of the MFF, and financed from real own resources;</p>	<p>pose; underlines that any new instrument should be placed within the EU budget, but outside the ceilings of the MFF, and financed from real own resources;</p>	<p>pose; underlines that any new instrument should be placed within the EU budget, but outside the ceilings of the MFF, and financed from real own resources; <i>recommends enhanced cooperation for this end;</i></p>		
------------------------	---	--	--	--	---	--	--	--

	<p><i>solely</i> in order to assist Member States in the implementation of agreed structural reforms, based on incentives and certain conditions, including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed within the European Semester; considers</p>	<p>48. <i>Considers</i> the establishment of a fiscal capacity within the eurozone to <i>support</i> Member States <i>to be urgently needed</i> and <i>essential</i>;</p>						
--	---	---	--	--	--	--	--	--

	that this could be done through the creation of <i>a limited and conditional</i> additional capacity and/or by earmarking funding from the existing EU budget for this purpose; underlines that any new instrument should be placed within the EU budget, but outside the ceilings of the MFF,							
--	--	--	--	--	--	--	--	--

	<p>and financed from real own resources;</p> <p><b>Hubner (541)</b></p> <p>Platforma Obywatelska</p> <p>48. Proposes the establishment of a fiscal capacity within the eurozone in order to assist Member States in the implementation of</p>							
--	---	--	--	--	--	--	--	--

	agreed structural reforms, based on incentives and certain conditions, including the effective implementation of the National Reform Programmes agreed within the European Semester; considers that this could be done <i>by earmarking revenue from the ex-</i>							
--	--	--	--	--	--	--	--	--



	<p><i>isting EU budget in terms of Article 21 of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 for this purpose; underlines that any new instrument should be placed within the EU budget, but outside the ceilings of the <b>Multi-annual Financial Framework</b>, and financed from real</i></p>							
--	---	--	--	--	--	--	--	--

	<p>own re- sources; <i>re- calls that as- signed reve- nue in terms of Article 21 of Regula- tion (EU, Euratom) No 966/2012 is not cov- ered by the Multiannual Financial Framework regulation and by the ceilings set by it;</i></p>							
--	---	--	--	--	--	--	--	--

Paragrafo 51	PPE	SD	ECR	GUE	ALDE	ENF
51. Considers it necessary to incorporate the European Stability Mechanism into the Union legal framework and, as a next step, to transform it into a European Monetary Fund;	<p><b>Burkhard Balz, Esther de Lange (567),</b></p> <p>Christlich Demokratische Union Deutschlands</p> <p>51. Considers it necessary to incorporate the European Stability Mechanism into the Union legal framework and, as a <i>potential</i> next step, to transform it into a European</p>	<p><b>P. Beres (571)</b></p> <p>Ps francese</p> <p>51. <i>Reiterates that it is in favour of integrating</i> the European Stability Mechanism into the Union legal framework;</p>	<p><b>M. Prezell (569),</b></p> <p>Alternative für Deutschland</p> <p>51. <i>Recognizes that</i> the European Stability Mechanism <i>has been created as a temporary tool intended to help solving unforeseen problems but, as it contradicts the sense of the Treaty, should now be withdrawn instead of being trans-</i></p>	<p><b>Spinelli, e co (568)</b></p> <p>51. Considers it necessary to <i>create a European Monetary Fund without replicating the policy errors of the IMF and its counterproductive macroeconomic conditionalities as well as establishing an international mechanism for orderly sovereign debt default and restructuring</i></p>	<p><b>Sylvie Goultrid, Goerens (570)</b></p> <p>51. Considers it necessary to incorporate the European Stability Mechanism into the Union legal framework, <i>providing that the appropriate scrutiny is established within the European Parliament which reflects the composition of the contributors;</i> as a next step, <i>the ESM will be transformed</i> into</p>	<p><b>Annemans (566)</b></p> <p>Belgio Vlaams Belang</p> <p>51. Considers <i>that</i> the European Stability Mechanism <i>is a highly undemocratic bailout fund, since (1) the ESM deals with millions of taxpayers' euros, which are given away to over-indebted Member States; and (2) the social consequences of the austerity programs at-</i></p>

	Monetary Fund, <i>but points to the fact that any further consideration on this matter requires a Treaty change;</i>		<i>formed</i> into a European Monetary Fund;		a European Monetary Fund;	<i>tached to the loans have proved to be destructive for the beneficiaries (by sky-high unemployment, reduced access to health care, increasing poverty and homelessness and general demolition of the welfare state);</i>
--	--	--	--	--	---------------------------	--

<b>Paragrafo 52</b>	<b>PPE</b>	<b>SD</b>	<b>ECR</b>	<b>EFDD</b>	<b>ENF</b>
52. Believes that the establishment of a European fiscal capacity and the European Monetary Fund are steps in the process of creating a European Treasury, which should be accountable to the European Parliament;	<p><b>M. Ferber (572)</b>, Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. 52. deleted</p> <p><b>W.Langen (574)</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands 52. deleted</p> <p><b>Burkhard Balz, Esther de Lange</b> (578) Christlich Demokratische Union Deutsch-</p>	<p><b>P. Beres (576)</b>, Ps francese 52. deleted</p>	<p><b>M.Prezell (575)</b> Alternative für Deutschland 52. deleted</p> <p><b>Messerchmidt (577)</b>, Dansk Folkeparti 52. deleted</p>	<p><b>Castaldo (579)</b>, movimento 5 stelle 52. Believes that the establishment of a European fiscal capacity <i>based on EU real own resources related to corrective taxes on economic activities generating negative externalities, such as a Financial Transaction Tax and a Carbon Tax</i> is a steps in the process of creating a European Treasury, which should</p>	<p><b>Annemans (573)</b>, Belgio Vlaams Belang 52. deleted</p>

	lands			be accountable to the European Parliament;	
	52. Believes that the establishment of a European fiscal capacity and the European Monetary Fund <i>may be</i> steps in the process of creating a European Treasury, which should be accountable to the European				

<b>Paragrafo 60</b>	<b>ECR</b>	<b>ENF</b>
<p>60. Recalls the need for proper democratic legitimacy and accountability to be ensured at the levels of decision-making with national parliaments scrutinising national governments, with an enhanced scrutiny role for the European Parliament at EU level, including a central role, together with the Council, in the adoption of the Convergence Code;</p>	<p><b>M. Pretzell (632)</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>60. Recalls the need for proper democratic legitimacy and accountability to be ensured at <i>Member States</i> levels <i>where</i> decision-making <i>should continue</i> with national parliaments scrutinising national governments;</p>	<p><b>Annemans (631)</b>, Belgio Vlaams Belang</p> <p>60. <i>Concludes that the EMU has become an undemocratic currency area, since (a) illegitimate purchase programs are used to buy debt, (b) tax money is transferred from Northern to Southern Europe; and (c) several countries fail to fulfil their obligations while they are not sufficiently being held to account</i></p>

Paragrafo 62	SD	ECR	ALDE	ENF
<p>62. Reiterates that inter-parliamentary cooperation should not be seen as establishing a new joint parliamentary body or any other institution, because the euro is the currency of the EU and the European Parliament is the parliament of the EU; recalls that the EMU is established by the Union, whose citizens are directly represented at Union level by Parliament, which can find ways to guarantee the parliamentary democratic accountability of eurozone-specific decisions;</p>	<p><b>P. Beres (637), Ps francese</b></p> <p>62. Reiterates that inter-parliamentary cooperation should not <b>lead to the establishment of</b> a new parliamentary body or <b>a new</b> institution, because the euro is the currency of the EU and the European Parliament is the parliament of the EU; recalls that the EMU is established by the Union, whose citizens are directly represented at Union level by Parliament, which <b>has to find and be able to implement</b> ways to guarantee the parliamentary democratic accountability of eurozone-specific decisions;</p>	<p><b>Pretezell (638)</b>, Alternative für Deutschland</p> <p>62. Reiterates that inter-parliamentary cooperation <b>must</b> not be seen as establishing a new joint <b>European</b> body or any other institution, because the <b>European Parliament already exists offering the option for interparliamentary cooperation</b>; recalls <b>in this connection that</b> Union citizens are directly represented at Union level by Parliament, which can find ways to guarantee the parliamentary</p>	<p><b>Goulard (636)</b>, Mouvement Démocrate</p> <p>62. Reiterates that inter-parliamentary cooperation should not be seen as establishing a new joint parliamentary body or any other institution, because the euro is the currency of the EU and the European Parliament is the parliament of the EU; recalls that the EMU is established by the Union, whose citizens are directly represented at Union level by Parliament, which can find ways to guarantee the parliamentary democratic accountability</p>	<p><b>Annemans (635)</b>, Belgio Vlaams Belang</p> <p>62. Reiterates that <b>more incentives (i.e. the effective use of the existing yellow and orange card and the creation of a green card) should be given to national parliaments in order to get involved in EMU matters</b>; recalls that the EMU is established <b>within</b> the Union, whose citizens are directly represented at Union level by Parliament, which <b>has to</b> find ways to guarantee the parliamentary democratic accountability of</p>



		democratic accountability of <i>specific</i> decisions <i>if addressed for this by Member States</i> ;	of eurozone-specific <i>actions and</i> decisions;	eurozone-specific decisions;
--	--	--	--	------------------------------

## **Brexit**<sup>395</sup>

### **Amendment 882**

**Fabio Massimo Castaldo (EFDD)**

### **Motion for a resolution Recital Sa (new)**

*Motion for a resolution*

*Amendment*

*Sa. whereas the freedom of movement, and in particular of workers, is a right enshrined in the Treaties (art. 45 TFEU) and constitute a fundamental driving force for the completion of the Single Market;*

Or. en

### **Amendment 883**

**Mercedes Bresso, Elmar Brok (relatori)**

### **Motion for a resolution**

---

<sup>395</sup> La lettera mandata dal Premier britannico Cameron al Presidente del Consiglio europeo, Tusk, è arrivata successivamente alla stesura del Rapporto, di conseguenza i due relatori hanno deciso di integrare la relazione presentando loro stessi degli emendamenti e prolungando la data di scadenza solo per quest'ultimi a dopo la chiusura del neozgiato del 18-19 febbraio 2016 che ha concesso uno statuto speciale al Regno Unito.

**Recital Va (new)**

Motion for a resolution

*Amendment*

*Va. whereas the agreement signed by the Heads of State or Government states the right of further deepening of EMU and that only the United Kingdom is exempted from further political integration, without prejudice to the Treaty of Lisbon and the obligations and rights of the Member States and the institutions, including the full legislative rights of the European Parliament on the basis of a Commission proposal after the result of the referendum;*

Or. {EN}en

**Amendment 884**  
**Ashley Fox (ECR inglese)**

**Motion for a resolution**  
**Paragraph 1a (new)**

*Motion for a resolution*

*Amendment*

***1a. In the event that the citizens of the United Kingdom vote in favour of remaining in the EU on 23rd June 2016, calls on the European Parliament to honour the agreement reached at the European Council of 18th-20th February 2016, by adopting the necessary legislation swiftly;***

Or. en

**Amendment 885  
Jo Leinen (SD tedesco)**

**Motion for a resolution  
Paragraph 32 a (new)**

*Motion for a resolution*

*Amendment*

***32a. Stresses that Member States not participating in the further deepening of the economic and monetary union shall***

*not create obstacles to but facilitate such further deepening and that any mechanism designed to safeguard the interests of Member States that do not take part in the single currency must not result in a situation which would amount to allowing a Member State a veto, as confirmed by the decision of the heads of state or government concerning a new settlement for the united kingdom within the European Union of 19 February 2016;*

Or. en

**Amendment 886**

**Fabio Massimo Castaldo (EFDD movimento 5 stelle)**

**Motion for a resolution**

**Paragraph 71 a (new)**

*Motion for a resolution*

*Amendment*

*71a. Stresses that every limitation to the freedom of movement for workers and relative benefits has to be decided case by*

*case following the provisions of the Treaty and of the secondary legislation, as well as the ECJ case law; underlines that every mechanism going beyond these lines would require a modification of the Treaty and should be applicable to every Member State; reminds anyway that it would risk to undermine the principle of non-discrimination among European citizens;*

Or. en

**Amendment 887**

**Mercedes Bresso, Elmar Brok (relatori)**

**Motion for a resolution**

**Recital 104a (new)**

Motion for a resolution

*Amendment*

*104a. Stresses that the modifications to the Treaties envisaged in the agreement concerning a new settlement for the United Kingdom within the European Union will have to be made in accordance with the ordinary revision procedure,*

*through a Convention charged with the redefinition of the rights and obligations of the United Kingdom and further development of the EU, including the deepening of the EMU;*

Or. en

**Amendment 888**

**Mercedes Bresso, Elmar Brok (relatori)**

**Motion for a resolution**

**Recital 104b (new)**

Motion for a resolution

*Amendment*

*104b. States that the European Parliament will work on secondary legislation after the referendum in the United Kingdom together with the Council and after a legislative initiative of the Commission within the framework and principles of the Treaties;*

Or. en







## BIBLIOGRAFIA

Abbassi P., Linzert T., 2011, “*The Effectiveness of Monetary Policy in Steering Money Market Rates during the Recent Financial Crisis*”, European Central Bank, Working Paper Series, No. 1328, 2011.

Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di Diritto dell’Unione Europea*, Giappicelli, 2010 .

Allegri G., Bronzini G. “Sogno europeo o incubo?” Fazi, 2014.

Amato G. e Gualtieri R., *Prove di un Europa Unita, le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Astrid, Passigli editore, 2013.

Amato, G e Ziller J, *The European Constitution: Cases and Materials in EU and Member States’ Law*, Cheltenham, Edward Elgar 2007.

Auel K., Hoing O., *Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis* , Sieps- European Policy Analysis, 2014.

Baimbridge M., Whyman B., *Crisis in the Eurozone : causes, dilemmas and solutions*, New York , Palgrave Macmillan, 2015.

Barett G., *Monti II :The Subsidiarity Review Comes of Ages...or Than again maybe it doesn’t*, in *Maastricht journal of European and Comparative law*, 2012.

Baroncelli (2014), *The Interdependence of the ECB after the Economic crisis*, in M. Adams, F. Fabbrini, *The Constitutionalization of the European Budget*

Constrains, Oxford.

Barucci, E, Bassanini F, Messori. *Achievements and open problems of the Banking Union*, Astrid, 2014/19.

Bauer M., Becker S., 'The Unexpected Winner of the crisis: the European Commission's Strengthened Role in Economic Governance', in *Journal of European Integration*, 36(3), 2014.

Blanchard O, Amighinn A, Giavazzi F, "Macroeconomia", una prospettiva europea, Parte nona: l'Europa che cambia , il Mulino 2010.

Bellamy R., Kroger S., *Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance Parliamentary affairs*, Vol. 67, issue 2, 2014.

Bertoncini Y., Vitorino A. *Reforming Europe's Governance for a more legitimate and effective federation of nation States*, Notre Europe-Jacque Delors Institute, 2014.

Beukers T., *The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration*, EUI Working Paper MWP 2013/36, European University Institute, 2013.

Bini Smaghi L., *Morire di austerità, democrazie europee con le spalle al muro*, il Mulino, 2013.

Bilancia P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione euro-*

pea, in rivista associazione dei costituzionalisti italiani, 2014, 3.

Blanke H.J., *The European Economic and Monetary Union. Between Vulnerability and Reform*, in *International Journal of Public Law and Policy*, 2011.

Bordo M.D., Eichengreen B.J., *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, University of Chicago Press, 1993.

Borras S., Radaelli, C.M., “*the transformation of EU Governance, the open method of Coordination and the Economic crisis*”, in *The eurozone crisis and the transformation of EU Governance* Ashgate, 2014.

Caporali G., *Patto di stabilità e ordinamento europeo*, in *Diritto e società*, 1, 2014.

Castaldi R., *Lettera aperta ai presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo*, presentata dal prof. Roberto Castaldi e firmata da più di 100 personalità del mondo accademico e politico europeo, (<http://www.cesue.eu/index.php?lang=it>), 2015.

Caruso, C. “*Vincoli di bilancio e dinamica federale europea: itinerari di una comparazione*”, Research paper per il Centro Studi sul Federalismo, 14 luglio 2015.

Cassese S., *La nuova costituzione economica*, La Terza, 2012.

Chiti E., Texeira P.G., “*The constitutional implications of the european*

*reponses to the financial and public debit crisis", in Common Market law review 2013.*

Chiti M.P., *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance economica europea, i suoi rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013.

Claeys G, *Juncker plan: The EIB in the driver's seat*, Bruegel blog, 30 giugno 2015.

Cooper I., *A "Virtual Third Chamber" for the European Union?: national parliaments after the Treaty of Lisbon*, ARENA Working Paper, 2011.

Cooper I., *The story of the first 'yellow card' shows that national parliaments can act together to influence EU policy*, LSE, 2015.

Cooper I., *Parliamentary oversight of the EU after the crisis/ on the creation of the 'Article 13' interparliamentary conference*, Working Paper Series, SOG WP 21/2014, Luiss Guido Carli University, 2014.

Craig. P. *"Economic governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications"*, Oxford legal studies research paper n 30, 2014.

D'Alfonso A, *EFSI set up: EU budget contribution*, EPRS, 2015.

Daukšienė I., Matijošaitytė S., *The role of national parliaments in the European Union after treaty of Lisbon*, in *Jurisprudence*, Univesity of Vilnius, 2012.

Dehousse, R. *“The Community Method”: Obstinate or Obsolete?*, Palgrave Macmillan, 2011.

Delors, J. *‘Vision d’Europe: Perspective et priorités pour l’Union Européenne’* Conférence Mouvement Européen France, Palais du Luxembourg, July 6 2012.

De Grauwe P. *Economia dell’Unione monetaria*, il Mulino, 2013.

De Schoutheete P., *The European Council and the Community Method, Notre Europe*, 2014.

De Schoutheete P, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Reports, 15 November 2007.

De Grawe P., *Economia dell’integrazione monetaria*, Il Mulino, 2009.

De Witte F., *Cameron’s EU reform: political feasibility and legal implications*, *London School of Economics*, Policy briefing 11, November 2015.

De Witte B., *European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance: Role of the EU Institutions and Consistency with the EU legal order*, in *Challenges of multitier governance in the European Union Effectiveness, efficiency and legitimacy*, European Parliament Publication, 2013.

De Witte B., Beuker T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law*, vol. 50/2013.

Donati F, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’unione eu-*

ropea., in *il Diritto dell'Unione europea II*, 2013.

Draghi M., *Intervento Università Bocconi il 15 novembre 2012, inaugurazione dell'anno accademico*, Università Bocconi, 15 novembre 2012.

Draghi M, “*Unemployment in the euro area*”, Speech at the Annual central bank symposium in Jackson Hole, European Central Bank, Speeches of the President, 2014.

Enderlein H., Haas J., *A Smart move: why the five President's report is cautious on substance and ambitious on Process*, Jacques Delors Institut – Berlin, 2014.

Fabbrini F., *Which European Union?: Europe After the Euro Crisis*, Cambridge , University Press, 2015.

Fabbrini F, “*Representation in the European Parliament: Of False Problems and Real Challenges*” in *Journal of international Law of the Max Planck Institute Herideberg*, Vol. 75, 2015.

Fabbrini F., Grantin K., *Yellow card, but no foul: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike*, in *Common market law review*, 2013.

Fasone C., *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in Manzella A.-Lupo N (eds) *il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, 2014.

Fasone C., “*European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?* *European Law Journal*, 2014.

Fischer, J., *Europeanizing Europe*, in the Project Syndacat, 27 ottobre 2011.

Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in: Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, 2010.

Goldoni, M., '*Reconstructing the early warning system on subsidiarity: the case for political judgment*', in *European Law Review* 39(5), 2014.

Gowland D., Turner A., Wright A., *Britain and European Integration since 1945 – On the sidelines*, Routledge, 2010.

Griglio E., Lupo N., *Workin Paper Series Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, School of Government, Luiss Guido Carli SOG-WP20/2014.

Habermas J., *Questa Europa è in crisi*, La Terza , 2012.

Habermas J., *Nella spirale tecnocratica: un'arringa per la solidarietà europea*, La Terza, 2014.

Hefftlar, C., Kreilinger V., Rozenberg O., Wessels W., *National parliaments: their emerging control over the European Council*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2013.

Kreilinger, V, *Possibilities for Upgrading Inter-parliamentary Co-operation after the 2014 European Elections* in *Polish Quarterly of International affairs* 1/2014.



Kreilinger V, *David Cameron's proposal to give national parliaments a 'red card' over EU laws is deeply flawed*, London school of economics blog, 2015.

Kreilinger V., *The relationship between national parliaments and the European Parliament remains contested in the area of economic governance*, London school of Economics blog, 2014.

Kreilinger, V, *Building an inter-parliamentary bridge for more economic integration* , Notre Europe-Jacques Delors Institute, 2013.

Maduro M.P, De Witte B., Kumm M., "*The Euro Crisis and the Democratic Governance of the Euro*": in Legal and Political Issues of a Fiscal Crisis Policy Report, Robert Schuman Centre for Advanced studies, 2012.

Megliani, M. "*Verso una nuova architettura finanziaria europea: un percorso accidentato*", in *Rivista di diritto del commercio internazionale* , I, 2013.

Merusui F., *Verso l'integrazione monetaria dell'Europa*, in A.A. *L'integrazione monetaria dell'Europa*, il Mulino, 1987.

Napolitano G, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo* 5/2012.

Napolitano G., *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in Napolitano G. (a cura di), *Uscire dalla crisi, Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, 2012.

Nissen (2014), *Voting behaviour in the European Parliament 2009-2014: Implications for EU and national politics*, Danish Institute for International Stud-

ies Report, 2014.

o Broin, P. (2012), *'EU financial reform and the European Parliament'*, *Institute of International and European'*, Affairs Working Paper, 7/2012.

Padoa-Schioppa A., *“Verso la federazione europea. Tappe e svolte di un lungo cammino”*, il Mulino, 2014.

Padoa-Schioppa, T. *“L’Europa verso l’unione monetaria. Dallo Sme al trattato di Maastricht”*, Einaudi, 1992.

Padoa-Schioppa, T. *La lunga via per l’Euro*, il Mulino 2004.

Perissich R, *L’Unione europea, una storia non ufficiale*, Longanesi, 2009.

Perissich R, *Unione sempre più stretta e ristretta?*, Eutopia, Ideas for Europe, magazine, 13.11.2015.

Piedrafita S, Blockmans S., *Shifting EU Institutional Reform into High Gear: Report of the CEPS High-Level Group*, CEPS, 2014.

Pifferi M., Porta A., *La Banca centrale europea. La politica monetaria nell’area dell’Euro*, Egea, 2003.

Piketty, T. et al (2014), *'Our manifesto for Europe. European Union institutions no longer work. A radical financial and democratic settlement is needed'*, in The Guardian, 2 May 2014.

Pinelli, G.C. *Riflessioni sul momento costituzionale europeo a partire dalla crisi greca*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011/1.

Pintz A, *National Parliaments Overcoming Collective Action Problems Inherent in the Early Warning Mechanism: The Cases of MONTI II and EPPO*, Working Paper Series, School of government Luiss Guido Carli, 2014.

Piris, J.C. 'Should the UK withdraw from the EU: legal aspects and effects of possible options', Fondation Robert Schuman, European issues No 355, May 2015.

Piris, J.C, *The future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, 2011.

Pitruzella G., *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* In *Quaderni Costituzionali*, 1/2012.

Ponzano P., *Le richieste di Cameroon: opportunità o regresso per il progetto europeo?*, I quaderni federalisti , Anno LVII, 2015, 3, 183.

Ponzano P., *Democrazia e governance europea*, Policy paper, Centro studi per il federalismo, 2012.

Poptcheva E.M., Eatock D, "*The UK's 'new settlement' in the European Union, renegotiation and referendum*", EPRS (European Parliamentary Research Service), Febbraio 2016.

Porchia O., "*Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella governance economica europea*", in *il Diritto dell'Unione europea*, 2013.

Priollaud F.X, Siritzky, "*Le traité de Lisbonne , La documentation française*" Paris, 2008.

Raunio, T., *'National Parliaments and European integration: what we know and agenda for future research'*, in *Journal of legislative studies*, vol. 15, 4, 2009.

Raunio, T. *'Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments'*, Europe Working Paper 36/2010, Real Instituto Elcano, 2010.

Raunio, T. *'The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System'*, in *Journal of European Integration*, vol. 33, no. 3., 2011.

Rivosecchi., *Il Patto di Stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e la mancata giustizionalità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2004.

Rossi, L.S. *"Fiscal Compact" e il Trattato sul meccanismo europeo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *il diritto dell'Unione europea*, 2, 2012.

Rossi, L.S. *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *il Diritto dell'Unione europea* 4-2013.

Ruotolo G.M., *La costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012.

Scheller H. K., *Banca centrale europea, storia, ruolo e funzioni*, Banca centrale europea, 2006.

Sloam, J. (2005) *The European Policy of the German Social Democrats* , Palgrave Macmillan,2005.

Stratulat C, Emmannouilidis, Fischer T, Piedrafita , “*Legitimising EU Policimaking: What Role for National Parliament,*” Discussion Paper, EPC,Bertelsmann Stiftung, CEPS, gennaio 2014.

Sacomanni F., *Documento ingannevole fuorviante irritante -rapporto 5 Presidenti* in Affari internazionali, 2015.

Sacomanni F, Convegno “*Gasparo Scaruffi e la moneta unica: dal Rinascimento all’Unione Europea Verso una vera Unione Economica e Monetaria?*” Celebrazioni della Giornata Nazionale della Bandiera, Banca d’Italia, 2012.

Scharpf, F.W., ‘*Legitimacy in the Multilevel European Polity*’, *European Political Science Review* 1(2), 2009.

Schneider J.D., Growth for Europe - is the Juncker Plan the answer?, EPC, 2015.

Sprungk c, *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union* /, *Journal of European integration*, 5, 2013.

Stepan A., *Transizione e consolidamento democratico*, il Mulino, 2010.

Stiglitz J.E., *Europe’s Attack on Greek Democracy*, in [www.project-syndacate.org](http://www.project-syndacate.org), 29 giugno 2015.

Tenhunen S., *EU subsidiarity check by National Parliaments*, European Parliamentary Research Service, 20 January 2014

Tesauro G., "Diritto dell'Unione europea, settima edizione", CEDAM, 2012.

Tosato, G.L. "Asimmetrie e dilemmi istituzionali tra UE e Eurozona: la UE a due velocità", Astrid, 2012.

Tosato, G.L. *L'Integrazione europea ai tempi della crisi dell'Euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012.

Tosato, G.L., "Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?" in *Rivista on line affari Internazionali*, 2010.

Tufano, M.L., *il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002.

Tuori K., *The European Financial crisis –Constitutional aspects and implications*, *EUI working papers*, LAW 2012/28, 2012.

Viterbo A., Crisotta R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *il Diritto dell'Unione Europea*, 2012.

Wessel W., Rozenberg O., Van Den Berg M., Heffler C., Kreiling V., Ventura L., *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*, EP DG for Internal Policies Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2013.

Winzen T., *European integration and national parliamentary oversight institu-*

tion, in *European Union Politics*, June 2013.

Wolff.G. *Euro area governance: an assesment of the “five presidents” report*, Brugel blog, 2015.

#### DOCUMENTI UFFICIALI

BCE, Working paper series n° 1253, Monetary policy in exceptional times, Michele Lenza, Huw Pill e Lucrezia Reichlin, ottobre 2010

BCE, Working paper series n° 122, The impact of Eurosystem’s covered bond purchase programme on the primary and secondary market, John Beirne, Lars Dalitz, Jacob Ejsing, Magdalena Grothe, Simone Manganelli, Fernando Monar, Benjamin Sahel, Matjaž Sušec, Jens Tapking e Tana Vong, gennaio 2011.

Comunicato Stampa 13161/10 Presse 229 PR CO14, 3030 Sessione del Consiglio, Economia e Finanza versione originale lingua inglese.

Comunicato stampa n 2/15, Corte di Giustizia dell’Unione europea, Lussemburgo, 14 gennaio 2017 causa C62/14.

Comunicato Stampa n 70/15, Corte di giustizia dell’Unione europea, Lussemburgo, 16 giugno 2015 Sentenza nella causa C-62/14.

Comunicato stampa della Commissione europea “*Imposta sulle transazioni finanziarie, avviata una cooperazione rafforzata: la Commissione espone i dettagli*” 14 febbraio 2013, Bruxelles.

COM(2010) 2020, Comunicazione della Commissione, *Una strategia per una*

*crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010.

COM(2012) 777 Comunicazione della Commissione europea: *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, Bruxelles, 28.11.2012.

COM (2013) 851 final, Communication to the European Parliament, the Council and the national parliaments '*The Review of the Proposal for a Council Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office with Regard to the Principle of Subsidiarity, in Accordance with Protocol 2*', Brussels, 27.11. 2013.

COM (2014) 507 Relazione della Commissione, *Rapporto annuale 2013 relazioni tra Commissione europea e Parlamenti nazionali*, Bruxelles, 5.8.2014.

COM (2015) 12 finale Comunicazione della Commissione *sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, Strasburgo 13.01.2015.

COM (2015) 63, Libro verde, *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali*, Commissione europea, Bruxelles, 18.02. 2015.

COM (2015) 215 final, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social Committee of the regions, *Better regulation for better results - An EU agenda* , Strasburgo 19. 5.2015.

COM(2015) 600 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al



Consiglio e alla Banca centrale europea *sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria*, Bruxelles 21.10.2015.

Commissione europea, Factsheet on the Investment Plan, sito Commissione europea, 24. 11.2014.

Conservatives, *Strong leadership a clear economic plan a brighter, more secure future*, The Conservative Party Manifesto 2015.

Consiglio europeo, Conclusioni 16 e 17 Giugno 1997, Amsterdam 17 Giugno 1997.

Consiglio europeo, Conclusioni, 23 e 24 Marzo 2000, Lisbona 24 Marzo 2000.

Consiglio europeo, Conclusioni, 14 e 15 Dicembre 2001, Laeken 15 dicembre 2001.

Consiglio europeo, Conclusioni, 22 e 23 Marzo 2005, Bruxelles 23 Marzo 2005.

Consiglio europeo, Conclusioni 24-25 Marzo 2011, Bruxelles 25 marzo 2011.

Consiglio europeo, Conclusioni 28-29 Giugno 2012, Bruxelles 29 giugno 2012.

Consiglio europeo, Conclusioni 20-21 marzo 2014, Bruxelles 24 marzo 2014.

Consiglio europeo, Conclusioni 23-24 Ottobre 2014, Bruxelles 24 ottobre 2014.

Consiglio europeo, Conclusioni 26-27 giugno 2014, Bruxelles, 27 giugno

2014.

Consiglio europeo, Conclusioni 18-19 febbraio 2016, Bruxelles 19 febbraio 2016.

COSAC (2011a), 15th Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Brussels, May 2011.

COSAC (2011b), 16th Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Brussels, October 2011.

COSAC (2013), 'Contribution of the XLIX COSAC', Dublin, 23-25 June 2013.

COSAC (2014a), Annex to the 22nd Bi-Annual Report of COSAC on EU Practices and Procedures, Brussels, November 2014.

COSAC (2014b), 22nd Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Brussels, November 2014.

COSAC (2015), Draft Outline of the 23rd Bi-Annual Report of COSAC, presented at the Meeting of the LIII COSAC Chairpersons, Riga, 1-2 February 2015.

Dutch Tweede Kamer (2014), 'Ahead in Europe. On the role of the Dutch House of Representatives and National Parliaments in the European Union', Final Report on Democratic Legitimacy, May 2014.

Dutch Tweede Kamer (2015a), Background paper by the Speaker on Improving the Yellow Card Procedure, 19 January 2015.

Dutch Tweede Kamer (2015b), Background paper by the Speaker on Selecting Dossiers from the Annual Work Programme, 19 January 2015.

Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, *Final Report of the Future of Europe*, Bruxelles 17 September 2012.

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, GUUE L 169, 29 giugno 1987 "Atto unico europeo".

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, GUUE C 191, 29 luglio 1992, "Trattato di Maastricht".

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, GUUE C 83, 30 marzo 2010, versione consolidata "Trattato sull'Unione europea" e sul "funzionamento dell'Unione europea".

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea , GUUE L 306, 23 novembre 2011 "SixPack".

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea , GUUE L 140, 27 maggio 2013 "Two Pack".

House of Lords The Role of National Parliaments in the European Union, 24 March 2014.

House of Lord , Lord Boswell of Aynho, "The green Card discussion paper"

19 gennaio 2015.

Juncker C., *Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, Commissione europea, 14 luglio 2015.

Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, Commissione europea, 22 giugno 2005.

Manifesto of Conservative party, *Invitation to join the Government of Britain*, 2010.

Manifesto of Lib-dem, *Liberal Democrats*, 2010.

Ministero economia e finanza, "A Shared European Policy Strategy for Growth, Jobs and Stability", il 22 febbraio 2016.

Merkel A, "Speech by Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe", Bruges, Novembre 2010.

Monti M., "First Assessment Report by the High Level Group on Own Resources", Bruxelles 17.02.2014.

Palazzo Chigi, *Risultati del semestre di Presidenza italiana 1 luglio-31 dicembre 2014*.

SEC(2010) 114 definitivo, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Documento di valutazione della Strategia di Lisbona*, Bruxelles 2.2.2010.

Speech to the Institute of International and European Affairs, *The Coalition*

*our programme for government*, Gov. uk 2010.

SWD(2012) 409 final, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il documento Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani, Bruxelles, 5.12.2012.

Timmermans F, *European where necessary, national where possible*, sito ufficiale governo olandese, 21 giugno 2013.

Trattato che istituisce la Comunità economica europea, Roma 1957.

Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di Stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, La Repubblica Francese, la Repubblica Italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica Portoghese, la Repubblica di Slovenia, La Repubblica Slovacca e la Repubblica di Finlandia, Bruxelles, 2 febbraio 2012.

Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, La Repubblica Francese, la Repubblica Italiana, la Repubblica di Cipro, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica Portoghese, la Repubblica di Slovenia, La Repubblica Slovacca e la Repubblica di Finlandia e il regno di Svezia, 2 marzo 2012.

UK Government, *Review of the Balance of Competences between the United*

*Kingdom and the European Union*, Cm8415, July 2012.

Van Rompuy H., Barroso J.M, Juncker “Verso un’autentica Unione economica e monetaria”, Bruxelles, 5 dicembre 2012.

P7\_TA(2011)0331 *sulla crisi finanziaria, economica e sociale: raccomandazioni sulle misure e le iniziative da adottare (relazione finale)*, Bruxelles 15.06 2011.

P 7\_TA-PROV (2013) 0601 Relazione annuale banca centrale europea per il 2012, Strasburgo 12.12.2013.

P7\_TA (2013)0269 Risoluzione del Parlamento europeo sul rafforzamento della democrazia europea nell’ambito dell’Unione economica e monetaria (UEM) del futuro. Strasburgo 12.06.2013.

P7\_TA-PROV(2013)0601 Relazione annuale della Banca centrale europea per il 2012, Parlamento Europeo, Strasburgo 12.12. 2013.

P7\_TA(2013)0598 Problemi costituzionali di una governance a più livelli nell’UE approvato, Strasburgo 12.12. 2013.

P7\_TA-PROV(2014)0430 Relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, Strasburgo, 16.04.2014.

P7\_TA(2014) 0378 Dehaene/Kalfin, “negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2014-2020”, Strasburgo, 26 marzo 2014

P8\_TA(2015)0238, sulla verifica del quadro di governance economica: bilancio e sfide, 24.06.2015 Bruxelles.

PE 569.777v02-00, Bresso M., Brok E., *Working document: miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona*, Bruxelles, 30.10. 2015.

PE 573.146 v 01-00 Bresso M., Brok E., *Progetto di relazione sul Miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona*, 20. 1.2016.

PE 578.795v02-00 Beres P, Boge R, *Working Document on a Budgetary capacity for the Eurozone.*, Commissione affari economici e monetari al Parlamento europeo , 19.02. 2016.

#### STUDI DEL PARLAMENTO EUROPEO

DG IPOL Study for AFCO Committee, *"The European Parliament as a driving force of constitutionalisation"*, October 2015.

DG IPOL Study for AFCO Committee, *"The European Council and the Council: perspectives on new dynamics in the EU governance"*, January 2015.

DG IPOL Study for AFCO Committee *"Challenges of multigovernance in the European Union. effectiveness, efficiency and legitimacy"*, March 2013.

DG IPOL, *"Study, Democratic control in the European Council and the euro zone summits; Annex 1; Annex 2"*, January 2013.

*Parlamento europeo: relazioni con i Parlamenti nazionali*, note sintetiche sull'Unione europea, sito Parlamento europeo 10/2015.

Raimla E., *Involvement of the National Parliaments in SCPs and NRPs – 2014*

*and 2015*, Parlamento europeo, note di sintesi, 4 Febbraio 2016.

#### SITI INTERNET

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.en.html>

[http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)

<http://eur-lex.europa.eu/>

<http://www.consilium.europa.eu/>

<http://www.europarl.europa.eu/portal/it>

<http://www.cortecostituzionale.it>

<http://curia.europa.eu> <http://palazzochigi.it/>

#### ARTICOLI DI GIORNALE E RIVISTE

Balestrieri G., Ricciardi R., *Grecia, l’FMI: “Taglio debito o non approviamo il piano”* in *Repubblica*, 15 luglio 2015.

Bresso M., *Possibile evoluzione e adeguamento dell’attuale struttura istituzionale dell’Unione europea*, in *l’Unità*, 27 febbraio 2016.



Cameron D., David Cameron's four key demands to remain in the EU revealed, In *The Sunday Telegraph*, 10 ottobre 2015.

Cameron D., "*The EU is not working and we will change it*", in *The Telegraph*, 15 marzo 2014.

Charlemagne, *Brexit, bad for Britain, Europe and the West*, in *The Economist*, 27 febbraio 2016 – 4 Marzo 2016.

Ciampi, C.A, *Confederazione di Stati nazioni, Ciampi delinea futuro dell'UE*, in "*La Repubblica*" 16 novembre 2001.

Int. Draghi, *Draghi: in quattro anni tutto è cambiato*, in *il sole 24 ore*, 31 ottobre 2015.

Fabbrini S., *Le conseguenze di una Commissione "politica"* in *il Sole 24*, 7 febbraio 2016.

Forquet F, "*Le buone ragioni della flessibilità e le alleanze necessarie*", in *il Sole 24 ore*, 4 febbraio 2016.

Gozi S. "*L'Europa adesso viaggia su 2 binari pero con tutti i 28 vagoni*" in *il Messaggero*, 21 febbraio 2016.

Gualtieri R., *L'uomo di Renzi in Europa spiega perché il caso di abolire la Troika*, in *Il Foglio*, 15 Ottobre 2014.

Gualtieri R., "*Finita l'era dei veti inglesi, l'integrazione adesso è più facile*" in *La Repubblica*, 21 febbraio 2016.

Hubner D., *Cameron sketches out EU reform demands, stays quiet on timing*,

*euractiv*, 10 novembre 2015.

La Malfa G., *Se la Merkel Sbaglia ancora sull'Euro*, in *Il Mattino*, 13 ottobre 2015.

Lawrence J., *France's Macron warns Britain against seeking 'EU a la carte*, in *Reuters*, 9 giugno 2015.

Prodi R., *Il Patto di Stabilità è stupido, ma utile*, in “*La Repubblica*”, 18 ottobre 2002.

Rose S., “*EU referendum: People backing Brexit are 'quitters' says 'patriotic' In campaign chief Stuart Rose*”, in *the Telegraph* 12 Ottobre 2015.

Weidmann J.(Président de la Deutsche Bundesbank), Villeroy de Galhau F., (Gouverneur de la Banque de France) , *l'intégration européenne pour restaurer la confiance, par les dirigeants de la Banque de France et de la Deutsche Bundesbank*, in *Le Monde*, 7 Febbraio 2016.

## ABBREVIAZIONI

ALDE: Alleanza liberali e democratici europei.

AUE: Atto Unico europeo.

BCE: Banca Centrale europea.

CEE: Comunità economica europea.

CCFSP: Conferenza sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune.

CCSDP: Conferenza sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune.

COM: Comunicazione della Commissione europea.

COSAC: Conferenza delle Commissioni Parlamentari degli Affari Europei.

ECOFIN: Consiglio Economia e finanza europeo.

ECR: Conservatori e riformisti europei.

EFDD : Gruppo europeo della libertà e della democrazia diretta.

EFSD: European Fund for strategic investment.

EFSD: European Financial Stability Facility.

EFSD: European Financial Stability Mechanism.

ENF: Gruppo europeo delle Nazioni e della libertà.

EWM: Early Warning Mechanism.

FMI: Fondo monetario internazionale.

GUE: Gruppo della confederazione della sinistra unitaria europea/sinistra verde nordica.

HoL: House of Lords.

IPC-EFG: Conferenza Interparlamentare sulla *Governance* Economica e Finanziaria.

MEF: Ministero economia e finanze.

MES: Meccanismo europeo di stabilità.  
NI: non iscritti.  
OCP: Orange Card Procedure.  
OMT: Outright Monetary Transactions.  
PE: Parlamento europeo.  
PN: Parlamenti nazionali.  
PNR: Programmi nazionali di riforma.  
PPE: Partito popolare europeo.  
PSC: Piani di stabilità e crescita.  
SD: Socialisti e democratici europei.  
SEBC: Sistema europeo di banche centrali.  
SME: Sistema monetario europeo.  
SWD: Staff Working document.  
TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.  
TUE: Trattato sull'Unione europea.  
TSCG: Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulle governance nell'Unione economica e monetaria.  
UEM: Unione economica e monetaria.  
YCP: Yellow Card Procedure.