

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

30

LORENZO FEDERICO PACE

Il regime giuridico dell'euro

La nascita dell'Unione
economica e monetaria,
la sua crisi e la risposta
dell'Unione europea



LORENZO FEDERICO PACE Il regime giuridico dell'euro

ISBN 978-88-6611-695-0



9 788866 116950

€ 18,00



CACUCCI EDITORE
BARI

In copertina: Sede Banca centrale europea (BCE) a Francoforte sul Meno.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

30

LORENZO FEDERICO PACE

IL REGIME GIURIDICO DELL'EURO

LA NASCITA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA,
LA SUA CRISI E LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA



CACUCCI
EDITORE
2018

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Noguerras, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro,
Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia,
Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella,
Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi,
Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*Alla memoria di mia madre, Loretta,
Al futuro dei miei figli, Alessandro e Diego*

Fiscal crisis often produce political revolutions
Thomas J. Sargent, 2016

INDICE

ELENCO DEGLI ACRONIMI

XV

CAPITOLO I

IL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA, LA NASCITA DELL'EURO E DI UNA (INSTABILE) UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Introduzione 1

Sezione I

*Il percorso verso la creazione della moneta unica:
dal crollo del sistema di Bretton Woods al Trattato di Maastricht*

1. Premessa 2
2. Un problema preliminare: il rapporto tra Stato, moneta e “zone monetarie ottimali”. L’euro come zona monetaria non solo “non ottimale” ma addirittura “instabile” 2
3. Il Trattato di Roma e i motivi dell’assenza di una moneta unica. I primi studi per la creazione della moneta unica: il piano *Werner* (1969) 4
4. Il crollo del sistema di *Bretton Woods*, la nascita del Sistema monetario europeo (SME), la creazione dell’informale blocco del “Marco tedesco” e il “pulsante che si schiaccia da solo” 6
5. Le modifiche dell’Atto unico (1986). Il nuovo progetto per la creazione della moneta unica: il piano Delors (1989). Le critiche della *Bundesbank* a tale piano 9
6. L’occasione storica per la nascita dell’euro, la caduta del muro di Berlino (1989) e il compromesso franco-tedesco: “L’unità della Germania e l’unificazione europea (...): due facce della stessa medaglia” 11
7. La negoziazione del Trattato di Maastricht, l’istituzione della moneta unica europea (1992) e l’emanazione del Patto di stabilità e crescita (1997) 13
8. Gli aspetti d’instabilità del quadro giuridico dell’Unione economica e monetaria come disciplinato nel Trattato di Maastricht. La “previsione” di Alexandre Lamfalussy nel 1989, il suo avveramento nel 2009 e le conseguenze del “compromesso franco-tedesco” 15
9. La nascita dell’Unione economica e monetaria, la natura giuridica dell’Unione e i limiti del processo d’integrazione europea, o forse, la via europea alla creazione della moneta unica europea 18

Sezione II

La struttura giuridica dell'euro: l'Unione economica e monetaria

1. Premessa		19
2. L'originaria struttura giuridica dell'Unione economica		21
2.1 Le finalità, la competenza e l'organizzazione istituzionale dell'Unione economica		21
2.2 Il coordinamento delle politiche economiche: gli indirizzi di massima e la procedura di sorveglianza multilaterale		22
2.3 La procedura per i disavanzi pubblici eccessivi		24
2.4 Le norme di garanzia della “no transfer union”		26
3. L'originaria struttura giuridica dell'Unione monetaria		27
3.1 Le finalità e la competenza del Sistema europeo delle Banche centrali		27
3.2 L'organizzazione istituzionale del SEBC		28
3.3 Il SEBC come sistema indipendente a “rete” e la sua <i>accountability</i>		30
4. La distinzione tra competenza normativa in materia di politica economica e in materia di politica monetaria		32

CAPITOLO II

LA CRISI DELL'EUROZONA, IL COMPLETAMENTO DI UNA
UNIONE ECONOMICA E MONETARIA (APPARENTEMENTE)
STABILE E GLI SVILUPPI DI CUI ESSA È FORIERA

1. Premessa: le modifiche dell'Unione economica e monetaria a seguito della crisi dell'eurozona		35
---	--	----

Sezione I

La crisi dell'eurozona: profili storico-giuridici

1. Premessa: i motivi della nascita e dello sviluppo della crisi dell'eurozona		36
2. La crisi dell'eurozona come crisi di regolamentazione, i “limiti” già evidenti del PSC nel 1998 e i motivi della dinamica della crisi		37
3. La prima fase: la “scoperta” del “reale” deficit greco e la nascita della crisi (ottobre 2009 - agosto 2010)		39
3.1 Le risposte immediate dell'Unione europea alla comunicazione del Governo greco del 26 ottobre 2009		39
3.2 I primi concreti piani di salvataggio successivi al 25 marzo 2010		42
3.3 La formale richiesta della Grecia di aiuti finanziari del 23 aprile 2010 e la definizione del piano finale di salvataggio		43
4. La seconda fase: l'accordo franco-tedesco di Deauville e le crisi finanziarie irlandese e portoghese (settembre 2010 - giugno 2011)		46

4.1 L'accordo di Deauville e l'inizio della seconda fase della crisi	46
4.2 La crisi finanziaria irlandese (2010)	47
4.3 La crisi finanziaria portoghese (2011)	50
5. La terza fase: le discussioni di un <i>haircut</i> al debito greco e la lunga fase di tensione del debito pubblico italiano e spagnolo (luglio 2011-dicembre 2012)	52
5.1 Le particolarità della terza fase	52
5.2 La discussione sull' <i>haircut</i> al debito pubblico greco, l'attivazione del programma <i>Securities Market Program</i> nei confronti di Italia e di Spagna e le crisi politiche in Italia e in Grecia	52
5.3 La crisi di liquidità delle banche e il programma <i>Longer-term refinancing operation</i>	57
5.4 Il Consiglio europeo del 28 giugno 2012 e la svolta della crisi "imposta" da Mario Monti	58
5.5 L'accentuarsi della crisi del debito pubblico italiano e spagnolo, il " <i>whatever it takes</i> " di Mario Draghi del 29 luglio 2012, la successiva presentazione dell' <i>Outright Monetary Transactions</i> il 6 settembre 2012 e la soluzione della crisi	61
6. La quarta fase: gli effetti dell' <i>haircut</i> al debito greco del febbraio 2012, la crisi cipriota e il primo <i>bail-in</i> (gennaio - giugno 2013)	65

Sezione II

Le modifica dell'Unione economica a seguito della crisi dell'eurozona

1. Premessa	68
2. Il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità	69
2.1 Il Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità, la radicale modifica dell'impostazione teorica dell'UEM come riconoscimento della sua erroneità e il rapporto con il Fiscal compact	69
2.2 La causa della scelta del Trattato quale atto, la (non necessaria) modifica all'art. 136 TCE e i possibili motivi della base giuridica ad hoc per i fondi salva Stati	71
2.3 Il Trattato che istituisce il MES: l'obiettivo, la governance, le maggioranze richieste per l'emanazione delle relative decisioni	73
2.4 (segue) I programmi di assistenza finanziaria, le procedure di richiesta e il relativo monitoraggio. L'assenza di responsabilità del MES per gli obblighi contratti dagli Stati partecipanti	74
2.5 (segue) La soluzione delle controversie e le competenze delle Istituzioni dell'Unione all'interno del Trattato MES	75

3. Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla <i>governance</i> nell'Unione economica e monetaria (cd. <i>Fiscal compact</i>)	76
3.1 La genesi del Trattato, l'obiettivo, i motivi della scelta del Trattato quale atto e il rapporto tra <i>Fiscal compact</i> e MES	76
3.2 (segue) L'obiettivo, il campo di applicazione e il suo contenuto	77
3.3 (segue) Il patto di bilancio e la cd. "regola d'oro"	79
3.4 (segue) La regola del debito, gli obblighi di partenariato, il coordinamento a livello europeo per la collocazione dei titoli di debito degli Stati membri e la previsione del reverse voting nel "braccio correttivo" per la violazione della regola del deficit	80
3.5 L'incorporazione del contenuto del <i>Fiscal compact</i> nell'ordinamento giuridico dell'Unione	82
4. Le modifiche apportate al Patto di stabilità e crescita	82
4.1 La crisi dell'eurozona, le modifiche del PSC e il mantenimento delle basi teoriche del Trattato di Maastricht	82
4.2 Il six pack, il two pack, la modifica del PSC e il ruolo del Consiglio europeo nella soluzione della crisi	83
4.3 Le modifiche agli obiettivi della politica di bilancio degli Stati membri	85
4.3.1 <i>Gli obiettivi della politica di bilancio dopo la modifica del PSC del 2005</i>	85
4.3.2 <i>Gli obiettivi della politica di bilancio dopo la modifica del PSC del 2011</i>	86
4.4 Le modifiche alla procedura di sorveglianza multilaterale e il semestre europeo	87
4.4.1 <i>Premessa</i>	87
4.4.2 <i>Il semestre europeo</i>	88
4.4.3 <i>La valutazione dei progressi verso l'obiettivo di medio termine e della regola del debito</i>	89
4.4.4 <i>Il coordinamento delle politiche economiche, il calendario di bilancio comune e la sorveglianza sui progetti di bilancio</i>	92
4.4.5 <i>Le sanzioni del "braccio preventivo"</i>	94
4.5 Le modifiche alla procedura per disavanzi eccessivi	95
4.5.1 <i>La procedura per disavanzi eccessivi</i>	95
4.5.2 <i>Le sanzioni del "braccio correttivo"</i>	97
4.5.3 <i>Il regolamento sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri</i>	98
4.6 La sorveglianza macroeconomica	100
4.6.1 <i>Il "braccio preventivo" e il meccanismo di allerta</i>	102

4.6.2 (segue) <i>L'esame approfondito</i>	104
4.6.3 <i>Il "braccio correttivo" della sorveglianza macroeconomica</i>	105
4.7 <i>La disciplina delle manipolazioni statistiche</i>	107
4.8 <i>Le Comunicazioni della Commissione successive alle riforme del six e two pack: le Comunicazioni sulla flessibilità (2015) e sul "fiscal stance" (2016)</i>	108
4.8.1 <i>Premessa</i>	108
4.8.2 <i>La Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità (2015)</i>	109
4.8.3 <i>"Influence is not Government": la Comunicazione della Commissione sul "fiscal stance" del 2016 e il riconoscimento dei limiti giuridici dell'UEco per la creazione di un'efficace politica economica europea</i>	110

Sezione III

Le modifica dell'Unione monetaria a seguito della crisi dell'eurozona

1. <i>Premessa</i>	114
2. <i>La nascita del programma OMT. Il programma OMT come misura "non convenzionale" avente come base giuridica una norma di diritto primario dell'Unione</i>	116
3. <i>Il ruolo della Repubblica tedesca nella creazione della "deriva intergovernativa" della crisi dell'eurozona. La peculiarità del "caso OMT"</i>	117
4. <i>Le varie critiche rivolte nei confronti dei programmi SMP e OMT dalla Bundesbank nel 2010-2012</i>	118
5. <i>... e la critica da parte del BVerfG formulata nel rinvio pregiudiziale del 2014. La ricostruzione giuridica del programma OMT sviluppata della BCE (e della Corte di giustizia) e quella della BVerfG: due visioni agli antipodi</i>	120
6. <i>La sentenza Gauweiler della Corte di giustizia. La legittimità del requisito del programma OMT relativo all'assenza di limitazione quantitativa ex ante degli acquisti dei titoli di debito pubblico</i>	122
7. <i>La sentenza del BVerfG, la legittimità del programma OMT e l'(asserita) adesione della Corte di giustizia alle richieste della Corte tedesca formulate nel rinvio pregiudiziale</i>	123
8. <i>La sentenza del BVerfG, "the humiliation of recognizing the position taken in its referral as erroneous" ed altre "imprecisioni" ivi contenute</i>	125

9. Il “caso OMT”, l’autonomia dell’ordinamento UE e indipendenza BCE	129
10. Conclusioni. “Vincitori” e “vinti” del caso OMT: la <i>Bundesbank</i> , la <i>BVerfG</i> , la Corte di giustizia, la BCE e la dottrina giuridica europea	130
11. Il rinvio pregiudiziale del 2014 del <i>BVerfG</i> alla Corte di giustizia e la <i>nullification crisis</i> del Tariff Act del 1832: differenze e analogie	131

CAPITOLO III

CONCLUSIONI SULLA CRISI DELL’EUROZONA E SULL’ATTUALE REGIME GIURIDICO DELL’UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

1. Le fasi del processo d’integrazione europea, la crisi dell’eurozona e le corrette intuizioni del Cancelliere Kohl, del Presidente Mitterrand e del Governatore Ciampi	137
2. La crisi dell’eurozona come crisi conseguente all’errata regolamentazione dell’UEM	139
3. La crisi dell’eurozona, l’Unione come comunità di “Stati tra loro gareggianti” e la rilevanza a livello europeo della stabilità governativa al livello statale	141
4. La crisi dell’eurozona e i suoi effetti sull’Unione	145
4.1 La tendenza intergovernativa della crisi	145
4.2 Gli effetti della crisi sull’equilibrio istituzionale dell’Unione	145
4.3 I player della crisi	146
4.4 Gli effetti della crisi sull’Unione economica	149
4.5 Gli effetti della crisi sull’Unione monetaria	150
5. Considerazioni finali sul quadro giuridico dell’Unione economica: i suoi limiti giuridici e la creazione di “pulsioni [...] che sfociano nell’antipolitica e nell’antieuropeismo	150
5.1 L’UEco come sistema a “rete”	151
5.2 L’UEco e la “subordination of economics to political questions”	152
5.3 L’UEco e la legittimazione del sistema	152
5.4 L’UEco e i limiti istituzionali del livello europeo e di alcuni Stati membri	153
5.5 La struttura dell’UEco come stimolo alla creazione di dinamiche potenzialmente “antieuropee”	153
 BIBLIOGRAFIA	 157