

## IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELLA GOVERNANCE EUROPEA: QUALI PROSPETTIVE?

Dir. Un. Eur., fasc.1, 2012, pag. 133

Maria Luisa Tufano

**Classificazioni:** UNIONE EUROPEA - Istituzioni - - Commissione

Sommario: I. Introduzione. — II. La governance europea: dalle origini all'Atto Unico. — III. La diversificazione delle forme di governance a partire dal Trattato di Maastricht. — IV. Dalla Strategia di Lisbona al Trattato di Lisbona: la definizione strategica e programmatica come metodo di governance. — V. Le forme di governance in risposta alla crisi. — VI. Conclusioni.

I. La recente crisi finanziaria ha evidenziato la necessità che l'Unione europea disponga degli strumenti necessari per reagire immediatamente e con misure adeguate alle emergenze e ha posto, o, per meglio dire, riproposto il problema della riforma della *governance*. Si tratta, infatti, di una questione che accompagna l'Unione fin dai primi anni di vita, da quando, in particolare, ha incominciato a manifestarsi l'inadeguatezza del sistema delineato nei Trattati comunitari, frutto di un compromesso tra intergovernativismo e sovranazionalità, in uno alla necessità di ricorrere a metodi nuovi per la realizzazione degli obiettivi (1). In questo processo, che ha visto impegnate tutte le istituzioni, un ruolo propulsivo è stato svolto dalla Commissione, che negli anni ha stimolato la sperimentazione di varie forme di intervento, mutevoli, a seconda dei contesti, e di intensità differente in ragione delle esigenze.

Il presente lavoro intende analizzare l'evoluzione del modello di *governance* europea attraverso tre distinte variabili: *a)* quella strumentale, che riguarda il *set* di elementi funzionali alla realizzazione delle *policies*; *b)* quella organizzativa, che consiste nell'insieme delle strutture via via create; *c)* quella strategica, che concerne le priorità dell'azione dell'Unione. Scopo ultimo dello studio è verificare in che modo l'evoluzione nel tempo di queste variabili, dell'insieme degli elementi che le compongono nonché delle interrelazioni tra loro ha determinato, da un lato, l'affermarsi di modalità innovative per il raggiungimento degli scopi del Trattato, dall'altro, il coinvolgimento di un numero sempre più ampio di attori nella formulazione e nell'attuazione delle *policies*.

II. L'esigenza di superare i limiti del disegno delineato nel trattato originario (apparato istituzionale innovativo ma caratterizzato da deficit democratico, confusione dei poteri, mancanza di una chiara ripartizione di competenze tra Stati e Comunità, etc.), ha reso necessaria l'introduzione di una serie di aggiustamenti volti ad affrontare, in maniera pragmatica, i problemi man mano che si presentavano.

Questo approccio ha riguardato in primo luogo la struttura organizzativa della Comunità. Già a partire dalla fine degli anni '50 è emersa, infatti, l'esigenza di creare *fora* di discussione relativi ad aspetti specifici o a problematiche non rientranti nel mercato ma ad esso connesse. Si è assistito, così, alla proliferazione, accanto alle istituzioni, di una serie di organi, come, ad esempio, i comitati in materia monetaria (2).

Contestualmente, in uno con l'accentramento della funzione esecutiva in capo alla Commissione, sono state create strutture composte da rappresentanti delle amministrazioni nazionali volte a supportare quest'ultima ma, allo stesso tempo, a consentire agli Stati un controllo sull'esercizio di un'attività che, secondo il disegno del Trattato, competeva loro (3). I comitati hanno rappresentato, così, il primo esempio di commistione tra il livello comunitario e le amministrazioni nazionali. E, mentre l'esigenza di dialogo con queste ultime trovava riscontro nel consolidamento delle strutture organizzative anche a monte del processo decisionale (4), le istanze partecipative provenienti da associazioni rappresentative della società civile (sindacati, associazioni di categoria), pur trovando timide risposte da parte della Commissione, erano boicottate dagli Stati (5).

La stasi decisionale, soprattutto a seguito del “compromesso di Lussemburgo” del 1966, e, allo stesso tempo, l'esigenza viepiù avvertita di un intervento della Comunità anche in materie non previste dal Trattato, ma interrelate al mercato, hanno indotto la Commissione a diversificare gli strumenti di azione tramite il ricorso alla *soft law*(6) . Così, nelle materie di competenza comunitaria, quest'ultima è stata utilizzata dalla Commissione soprattutto come strumento di “analisi di contesto” (7) , per avviare un dialogo con il Consiglio prima di formalizzare le proposte, oppure per indurre gli Stati all'*enforcement* della normativa comunitaria (8) . Nelle materie esterne al Trattato, ma che potevano sortire effetti sul mercato, il ricorso agli atti di *soft law* è stato soprattutto finalizzato a suggerire agli Stati comportamenti desiderabili a livello comunitario (9) .

Nei primi anni '70, la recessione economica e le difficoltà sociali hanno indotto, da un lato, gli Stati a ripiegarsi su atteggiamenti unilateralistici e ad avviare forme di coordinamento che si sono poste su un piano esterno e, per certi versi, parallelo alla struttura comunitaria (10) , dall'altro, hanno spinto la Comunità ad un processo di riforma volto ad affrontare i problemi concreti.

Così, sotto il profilo organizzativo, oltre alla creazione di agenzie *ad hoc* dotate di *expertise* tecnico (11) , si registra l'avvio di forme di “co-amministrazione” (12) che consentono alle amministrazioni nazionali di mantenere autonomia operativa e alla Comunità di acquisire un ruolo di indirizzo. Sotto il profilo degli strumenti, la Comunità ha affiancato ai meccanismi regolativi le prime forme di politiche allocative e redistributive tese a correggere le esternalità negative e a promuovere le azioni dei privati suscettibili di effetti positivi sul mercato (13) . Si pensi all'istituzione del FESR, subordinato a meccanismi di condizionalità volti a orientare le politiche di sviluppo nazionali (14) , oppure ai programmi in materia di politica sociale o di ricerca, che, bypassando i governi nazionali, hanno come destinatari diretti i privati (15) . Ancora, in un'ottica di responsabilizzazione dei privati, si è proceduto, soprattutto nell'ambito di alcuni settori del mercato altamente tecnici, all'incentivazione di forme di *co* e *self regulating* degli operatori economici (16) nonché al ricorso a meccanismi volti a stimolare piuttosto che ad imporre determinati comportamenti (17) .

L'attribuzione alla Comunità di specifiche competenze in materia di ambiente, coesione, ricerca e sviluppo, operata dall'AUE, pur rafforzando la sua capacità di intervento, non ha frenato né la diversificazione degli strumenti, né la proliferazione delle strutture. Sotto il primo profilo, si è intensificato il ricorso agli atti di *soft law*, che sono stati utilizzati non solo per avviare un dialogo con gli Stati ma anche come timido strumento per orientare i comportamenti statali verso obiettivi stabiliti a livello comunitario, concretizzando così un seppur embrionale intento strategico (18) . Sotto il secondo profilo, la decisione comitologia dell'87, volta apparentemente a sistematizzare il fenomeno, ha suggellato in realtà l'ampio numero di strutture di supporto e la farraginosità delle procedure di esecuzione (19) . La conseguente accentuazione della complessità del sistema ha ulteriormente alimentato il dibattito sulla necessità di ricorrere a metodi differenziati.

III. Con l'introduzione, nel Trattato di Maastricht, dei due pilastri marcatamente intergovernativi e con l'attribuzione di nuove competenze a quello comunitario si è proceduto alla formalizzazione della differenziazione dei metodi di *governance*. Nell'ambito di quest'ultimo, in particolare, si è manifestata una frattura tra le competenze classiche, gestite tramite il metodo comunitario, con taluni aggiustamenti (procedura di codecisione, sia pur in ambiti limitati, estensione dell'ambito di applicazione del voto a maggioranza, etc.), quelle nuove, con caratteristiche specifiche, e le competenze in cui è prefigurata una mera cooperazione tra gli Stati, che mantengono così un ruolo preponderante sia in fase decisionale che in fase attuativa.

Laboratorio particolarmente interessante sotto il profilo della *governance* è l'UEM (20) . Questa *policy* si fonda non tanto sull'imposizione di obblighi agli Stati quanto sulla convergenza verso obiettivi strategici. In particolare, in riferimento alla politica economica, il

Consiglio definisce gli “Indirizzi di massima delle politiche economiche” (21) . L'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nella Comunità e la coerenza delle politiche economiche degli Stati con gli indirizzi di massima costituiscono oggetto di sorveglianza e valutazione globale da parte del Consiglio che si avvale del monitoraggio effettuato dalla Commissione. Quest'ultimo si differenzia dalla classica attività di vigilanza, in quanto si fonda sul trasferimento da parte degli Stati alla Commissione delle informazioni relative alle misure applicate nei loro sistemi economici e sulla redazione da parte di quest'ultima di una relazione al Consiglio. In caso di incoerenza delle misure statali rispetto agli Indirizzi di massima, il Consiglio può adottare raccomandazioni e decidere, su proposta della Commissione, di renderle pubbliche. Si prevede, dunque, un meccanismo di sanzione *soft*, che fa leva sul “danno di immagine” (c.d. “naming and shaming”).

Per la politica monetaria, il Trattato indica specifici criteri, consistenti in obiettivi quantitativi da raggiungere entro il 1999 (i ben noti criteri di convergenza), conferendo alla Commissione, oltre che all'IME, un ruolo di monitoraggio (22) .

Con il Patto di stabilità e crescita, la Commissione svolge un ruolo più marcato di controllo strategico (23) . Si pensi al meccanismo di *early warning* e al monitoraggio sull'attuazione del Patto. Oltre a obblighi e a meccanismi sanzionatori pecuniari, il Patto prevede anche forme di coordinamento *soft* come lo scambio di buone pratiche, la collaborazione non formalizzata e la cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi finali.

E per quanto gli Stati abbiano cercato di contrapporre alla Commissione l'Eurogruppo, come sede negoziale e cooperativa tra i ministri delle finanze della zona euro, a partire dal 1998, in seguito all'inserimento negli Indirizzi di massima di linee guida specifiche per ciascuno Stato relative alle riforme strutturali, la Commissione si è vista attribuire il monitoraggio sull'avanzamento anche di tali riforme (24) . Ciò si realizza attraverso il *reporting* periodico alla Commissione da parte degli Stati e il Rapporto di attuazione degli indirizzi di massima redatto da quest'ultima. Di conseguenza, i progressi e i ritardi degli Stati nel raggiungimento dei *target* sono resi pubblici con l'effetto di una spinta ad un maggiore rigore, all’“emulazione” delle *performances* più efficaci, a meccanismi di *benchmarking* e scambio di buone pratiche, attraverso i quali gli Stati sono indotti ad attivare soluzioni la cui efficacia è già stata testata da altri (25) .

Il carattere ibrido dell'UEM, frutto di una commistione tra metodo “hard” e “soft”, ha via via influenzato anche altri settori, generando varie forme di cooperazione tra UE e Stati. Si pensi, ad esempio, alla Strategia europea per l'occupazione, che si caratterizza per essere una combinazione tra atti vincolanti, strumenti finanziari, come il FSE, e *soft law*(26) . Altro esempio è costituito, in materia ambientale, dalla Direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (27) , in cui l'Unione definisce le scelte strategiche relative alla tutela del servizio idrico e al livello statale sono demandati gli aspetti operativi. Infine, in materia di politica di coesione, attraverso “Agenda 2000” (28) la Commissione ha dato vita a un meccanismo multilivello di gestione dei fondi strutturali, in cui, definite le priorità a livello europeo, Stati ed enti substatali devono individuare le azioni più efficaci per il loro raggiungimento. Alle indicate forme cooperative fanno da contraltare meccanismi di monitoraggio delle *performances* degli Stati altrettanto *soft*, consistenti in raccomandazioni adottate dalla Commissione, a seguito della relazione annuale presentata da ciascuno Stato, rafforzate dall'espedito del “naming and shaming” (29) .

L'affermarsi degli indicati metodi cooperativi tra UE e Stati ha incentivato, sul fronte organizzativo, oltre alla sistematizzazione e al consolidamento delle strutture già esistenti (30) , l'impostazione da parte della Commissione delle relazioni tra le proprie strutture e le realtà nazionali sulla base di veri e propri *network*, con la creazione di momenti di confronto e di collegamento tra i propri funzionari, le amministrazioni nazionali, le agenzie, gli *stakeholders*(31) .

IV. A partire dall'inizio di questo secolo, di fronte all'emergere sullo scenario globale di nuovi attori e alla conseguente esigenza di rafforzare l'efficienza e la competitività dell'economia europea, su impulso della Commissione (32) , il Consiglio europeo del 22-23 marzo 2000, condividendo la necessità che tutte le azioni dell'Unione contribuissero al raggiungimento degli obiettivi strategici di crescita e di occupazione, ha adottato la c.d. “Strategia di Lisbona” (33) , che ha stimolato processi di riforma in tutte le *policies* dell'Unione.

Nelle *core — policies*, le scelte strategiche si sono concentrate sulla semplificazione e velocizzazione delle procedure di controllo sull'incentivazione dell'attuazione della normativa comunitaria (34) e sulla responsabilizzazione delle amministrazioni nazionali, dei giudici nazionali e degli operatori economici coinvolti (35) , anche tramite la promozione del *private enforcement*(36) .

Nelle politiche ancillari, invece, si è sperimentato il metodo “aperto” di coordinamento (MAC) (37) . Innovativo soprattutto da un punto di vista strumentale e influenzato dall'esperienza dell'UEM, esso è fondato sull'identificazione e sulla definizione congiunta degli obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio su proposta della Commissione), sull'orientamento dei comportamenti statali tramite strumenti *soft* (linee guida, orientamenti), sulla scomposizione degli obiettivi generali in sotto-obiettivi quantificati (target, indicatori, statistiche), sullo scambio di buone pratiche, sul *benchmarking* e sull'apprendimento costante tramite il confronto delle esperienze. Espressione di una nuova forma di protagonismo degli Stati in ambito comunitario (38) , il MAC responsabilizza in prima battuta la sede di massima rappresentanza di questi ultimi, il Consiglio europeo, mentre conferisce alla Commissione un ruolo pressoché marginale, di natura meramente consultiva, teso quasi esclusivamente a favorire tra gli Stati il dialogo e lo scambio delle esperienze.

Preoccupata per la centralità del Consiglio europeo nel MAC (39) , la Commissione ha cercato, per converso, di rafforzare la propria incidenza sulle scelte degli Stati mediante la leva organizzativa, in particolare stimolando, all'interno dei *network*, il ruolo di coordinamento delle agenzie, che diventano così i “nodi” delle reti. L'aumento del loro numero, il rafforzamento delle loro competenze anche in settori “core” (40) e addirittura la demarcazione tra agenzie di regolazione e agenzie esecutive (41) ha determinato un accentramento in capo alle agenzie degli aspetti operativi e della discrezionalità tecnica, ferma restando in capo alla Commissione la discrezionalità amministrativa. Così, mentre la Commissione si è focalizzata sugli aspetti strategici, le agenzie hanno realizzato con le amministrazioni nazionali e con gli *stakeholders* vere e proprie *partnership*(42) , in cui esse si fanno carico del trasferimento delle conoscenze e informazioni, dell'ascolto delle difficoltà ed istanze delle amministrazioni statali e delle parti sociali e dell'attività di mediazione necessaria a risolvere i conflitti tra esigenze contrastanti (43) .

La strategia di Lisbona ha registrato difficoltà di attuazione a causa della sfavorevole congiuntura economica mondiale e soprattutto dei limiti metodologici relativi alla previsione di un numero eccessivo di priorità, allo scarso coordinamento tra istituzioni comunitarie e Stati e, a fronte di obiettivi ambiziosi, all'assenza di un adeguato impianto programmatico degli interventi. Ciò ha indotto la Commissione a cercare non solo di rendere più solido l'impianto strategico, ma anche di rafforzare l'apparato di strumenti con cui procedere alla pianificazione delle relative azioni (44) , giungendo nel 2005 al “rilancio” della strategia di Lisbona (45) . In particolare, avvertendo l'ineludibilità, per il raggiungimento degli obiettivi di crescita e occupazione, del rafforzamento delle condizioni di contesto (funzionamento del mercato unico, convergenza delle aree in ritardo di sviluppo, efficienza dei settori in difficoltà e delle imprese di minori dimensioni), la Commissione, da un lato, ha incentivato l'efficienza del mercato (46) , anche perfezionando le forme di cooperazione con i privati (47) , dall'altro, ha riconosciuto il ruolo degli operatori pubblici come soggetti che possono contribuire a migliorare l'efficienza, il buon funzionamento e la competitività del sistema economico (48) . In questa prospettiva, la Strategia di Lisbona “rilanciata” ha teso ad una condivisione di obiettivi e di strumenti con

l'UEM. Ciò si è realizzato, a monte, attraverso la fusione, nel 2005, degli Indirizzi di massima e delle Linee guida in materia di Occupazione in un documento unico, gli “Orientamenti Integrati per la Crescita e l'Occupazione”, nonché attraverso la definizione di un impianto programmatico multilivello, fondato sul “Programma comunitario di Lisbona” e sui “Programmi di Azione Nazionale”. A valle, il monitoraggio sull'attuazione è basato su un *set* di indicatori (i c.d. *Lisbon indicators*), sulla pubblicazione dei risultati di ciascuno Stato e sulla conseguente redazione di una “classifica degli Stati virtuosi” (49). Così, politica di sviluppo e coordinamento economico hanno finito con l'influenzarsi reciprocamente anche nel metodo: se la Strategia di Lisbona, acquisendo un più rigoroso impianto strategico e programmatico, è risultata più “hard”, l'UEM ha risentito del metodo “soft”(50) e ha teso ad adattarsi alle condizioni di contesto dei singoli Stati (51).

Il rilancio della strategia di Lisbona ha influenzato anche le politiche ancillari, incidendo in primo luogo sul *set* di strumenti. In particolare, se, nella politica di coesione, la Commissione ha introdotto, per il ciclo di programmazione 2007-2013, la tecnica del “*Lisbon earmarking*”, tesa a focalizzare i finanziamenti sugli interventi più funzionali alla strategia di sviluppo (52), in politiche come l'ambiente, la ricerca e sviluppo, l'industria, invece, essa ha fatto sempre più ricorso al meccanismo del “premio o incentivo”, fondato sulla selezione e sulla preferenza di progetti che rispondano a determinati obiettivi (53). Il rapporto tra la Commissione e gli Stati evolve così dal “coordinamento aperto” verso una vera e propria rete di partenariato di cui la Commissione costituisce il fulcro.

Indubbiamente l'impegno della Commissione nello stimolare e guidare i processi di riforma delle *policies* ha costituito una reazione alla situazione di stallo conseguente alla mancata entrata in vigore del Trattato Costituzione e un tentativo di dotare il sistema, a Trattati costanti, degli espedienti necessari a superarne i limiti (54). Tuttavia, questo incedere in maniera sporadica e frammentaria delle riforme settoriali, non accompagnato dai necessari aggiustamenti istituzionali, ha contribuito ad accrescere la confusione, incentivando un'ulteriore proliferazione dei metodi, degli strumenti e delle strutture.

La classificazione delle competenze dell'UE contenuta nel Trattato di Lisbona avrebbe dovuto avere l'effetto di sistematizzazione delle forme di *governance*, attraverso l'individuazione e la messa a coerenza di attori, strategie, strumenti per ciascuna *policy*, in pratica individuare “chi fa che cosa e come”. In realtà, animata più da un'esigenza di certezza del diritto (55) che da un'ottica di efficacia, la classificazione in parola ha finito col generare una serie di incongruenze. Talvolta, infatti, la stessa *policy* risulta spalmata tra classificazioni differenti. Ad esempio, la “politica sociale, per gli aspetti previsti dal Trattato”, è classificata nell'ambito delle competenze concorrenti, mentre la politica occupazionale è oggetto di coordinamento e “gli altri aspetti di politica sociale possono essere oggetto di coordinamento a livello di Unione” nella misura in cui ciò sia necessario al coordinamento delle politiche economiche (art. 5 TFUE). Un esempio analogo va registrato con riferimento ai “problemi di sicurezza in materia di sanità”, che, “per gli aspetti relativi al Trattato”, sono inseriti tra le competenze concorrenti, mentre la “tutela e miglioramento della salute umana” sono stati inclusi tra le competenze di coordinamento. Talvolta, poi, all'interno di singole *policies*, il Trattato propone metodi di *governance* differenziata. Così, ad esempio, per la politica sociale è previsto sia il ricorso ad atti vincolanti sia il MAC. Per la politica della sanità, è previsto il MAC, ma la *policy* si rivela un coacervo di svariati interventi settoriali (il mercato unico, la tutela dei consumatori, la protezione sociale, l'occupazione e l'ambiente) fondati sui meccanismi più disparati (*hard law*, MAC, meccanismi di incentivo, creazione di partenariati UE — Stati — privati).

Per assicurare l'efficacia delle *policies*, la Commissione ha teso a ricondurre i metodi suindicati ad un impianto strategico e a un insieme comune di strumenti attraverso la definizione di macrocategorie che si sovrappongono alla classificazione di competenze posta dal Trattato di Lisbona (56).

Tuttavia, alla cornice strategica e programmatica che la Commissione tende a creare attraverso le macrocategorie non corrisponde un'adeguata sistematizzazione delle forme organizzative. Basti pensare ai limiti che caratterizzano sia i comitati che le agenzie. Se i primi, infatti, non riescono a superare l'ambiguità originaria tra funzioni di supporto e funzioni di controllo, delle seconde riesce ancora difficile comprendere caratteristiche, competenze e limiti. Infatti, lungi dal rafforzare il coordinamento con le strutture della Commissione, facendo leva sul proprio *expertise* quale unico strumento di legittimazione, le agenzie hanno teso a concentrare in sé tutte le attività connesse al settore di propria competenza. Esse hanno finanche avviato processi di gemmazione, creando uffici e strutture sottoposte (57), apparentemente tendendo a snellire la loro attività ma in realtà puntando ad acquisire maggiore autonomia e a porsi come interlocutori privilegiati per gli *stakeholders* (operatori economici, associazioni, ecc.), finendo col divenire assolutamente autoreferenziali. Sia i comitati che le agenzie risultano, così, privi della stabilità, coerenza, interdipendenza necessari a configurarli come una vera “struttura amministrativa” al servizio della Commissione. Conseguentemente, quest'ultima tende ad appoggiarsi sulle strutture amministrative nazionali, non secondo il disegno dell'esecuzione indiretta prevista dal Trattato di Roma, ma tramite un vero e proprio “assorbimento” di queste strutture nel sistema europeo, in un'ottica *top — down*, di trasferimento di informazioni, metodi, obiettivi dal livello europeo al livello nazionale, e in un'ottica *bottom — up*, in cui le strutture nazionali forniscono alla Commissione *feedback* sull'efficacia della sua azione utili sia in sede di iniziativa legislativa, sia in sede di redazione degli atti esecutivi, sia nell'elaborazione di atti di *soft law*.

Questo processo, tutto teso all'efficacia, non vale, tuttavia, a sanare la carenza di legittimazione delle decisioni assunte e ad assicurarne la *compliance*. Legittimazione e *compliance* sono garantite infatti, solo tramite la condivisione degli obiettivi da parte degli attori statali, substatali e privati (58).

Occorre tuttavia considerare che la piena consapevolezza e partecipazione di questi soggetti è raggiungibile solo mediante, da un lato, processi di comunicazione completa e costante tra la Commissione e la società civile, dall'altro, attraverso l'individuazione di sistemi che consentano alla società civile di incidere sul processo decisionale e reagire a scelte non condivise. Tenuto conto che, in assenza di un meccanismo di fiducia tra Parlamento e Commissione, i cittadini possono incidere, tramite i propri rappresentanti al Parlamento europeo, solo sulla nomina dei commissari e non sui programmi (59) e che la *lobbying* solo limitatamente — e in maniera non certo trasparente — riesce a colmare il gap tra cittadini e istituzioni (60), la determinazione degli obiettivi da parte della Commissione avviene quasi sempre in via autoreferenziale. Di conseguenza, l'impianto programmatico, strumentale e organizzativo, non rispecchiando le esigenze concrete dei soggetti che ne subiscono le ricadute (Stati, enti sub statali, cittadini), rischia di scontare la resistenza di questi ultimi a partecipare alla sua realizzazione. Un esempio lampante riguarda in particolare le *policies* redistributive, come la politica sociale o la politica di coesione che, caricate di obiettivi più ambiziosi di quelli originari, tendono sempre più ad essere percepite come inefficienti e, al limite, finanche dannose (61). Ma, anche con riferimento alle politiche allocative, fondate sui meccanismi di premio o incentivo, la previsione di condizioni troppo ambiziose, anche se funzionali alle strategie di sviluppo (62), può avere l'effetto di disincentivare la partecipazione degli operatori o finanche di condurli a comportamenti opportunistici.

Si tende in genere a configurare la *governance* europea come dotata di efficacia ma non di legittimazione e *accountability*(63). In realtà, l'imperfezione delle relazioni interistituzionali e dei rapporti tra istituzioni e Stati, la sovrabbondanza di strumenti, la tendenza centrifuga e autoreferenziale delle strutture organizzative e le difficoltà di comunicazione e coordinamento con gli *stakeholders* rischiano di generare un circolo vizioso in cui la carenza di legittimazione, trasparenza, *accountability* finisce col minare l'efficacia stessa del sistema. In questa prospettiva, le stesse macrocategorie di *policies*, pur utili per chiarire e rafforzare le strategie di

settore, corrono il rischio di divenire sovrastrutture ambiziose e, per così dire, avveniristiche, incapaci di avere ricadute concrete in termini strumentali e organizzativi.

In particolare, è soprattutto il rapporto tra Istituzioni e Stati la variabile più determinante sulla legittimazione, *accountability* e, in definitiva, sull'efficacia del sistema. E proprio il coordinamento delle politiche economiche, che rappresenta la *macropolicy* in cui maggiormente emerge la tendenza della Commissione a perseguire l'efficacia *tout court*, ha evidenziato i rischi della *governance without government*.

V. In occasione della crisi finanziaria del 2008, è apparso chiaro che, da un lato, il dualismo tra politica monetaria accentrata e politica economica decentrata, dall'altro, l'impostazione statica dell'UEM, rigidamente focalizzata sulla convergenza verso indicatori monetari e sulla regola del *no bail-out*(64) , che pone il divieto di assistenza finanziaria, impedivano all'UE di acquisire un ruolo di protagonista nella situazione di emergenza.

Cedendo all'urgenza, la Commissione ha, in un primo momento, autorizzato aiuti statali al settore finanziario considerevoli nell'ammontare e con effetti potenzialmente molto distorsivi. Successivamente, consapevole della rischiosità di una reazione alla crisi demandata alla sola responsabilità degli Stati, la Commissione ha posto in essere forme di intervento dapprima blande e, poi, sempre più incisive. Così, in una prima fase, essa si è limitata all'adozione di comunicazioni tese a subordinare gli interventi statali a meccanismi di condizionalità. In una seconda fase essa ha posto in essere un primo tentativo di risposta diretta alla crisi con la redazione del Piano europeo per la ripresa economica (65) , articolato su specifiche priorità (modernizzazione delle infrastrutture, creazione di nuove opportunità per le imprese, occupazione) verso le quali sono state reindirizzate tutte le *policies*. In una terza fase, infine, la Commissione ha avvertito l'esigenza di superare gli interventi emergenziali (66) , dando avvio alla riforma della *governance* economica europea. Nella comunicazione “Europa 2020” (67) , la Commissione ha dettato una nuova strategia di sviluppo in cui, in piena coerenza con l'art. 5 TFUE, gli obiettivi di crescita economica, occupazione e inclusione sociale, che ancora nella Strategia di Lisbona “rilanciata” si presentavano gerarchizzati, sono riconosciuti di pari dignità e impongono un coordinamento delle scelte macroeconomiche efficace e coerente a livello europeo.

Se questa reazione è valsa a tamponare i primi effetti della crisi, avvertiti essenzialmente nel settore finanziario e, come conseguenza, sull'economia reale, il riverberarsi della crisi sulle situazioni economiche di alcuni Stati (Irlanda, Grecia, Portogallo) ha reso necessario valutare forme di intervento diverse (68) .

Così, nonostante il principio del *no bail — out*, facendo leva sulla possibilità prevista all'art. 122, par. 2 TFUE di concedere, transitoriamente, assistenza finanziaria in caso di circostanze eccezionali, è stato adottato il regolamento 407/2010 (69) che ha istituito un meccanismo di stabilizzazione finanziaria, fondato sulla concessione agli Stati di prestiti e garanzie. Il regolamento conferisce al Consiglio il compito di concedere il prestito e di stabilire le condizioni generali di politica economica cui esso è subordinato e il relativo programma di aggiustamento, mentre alla Commissione spetta il compito di specificare le condizioni generali in un *memorandum* di intesa, di verificare semestralmente lo stato di avanzamento di tali condizioni e di discutere con lo Stato membro beneficiario le modifiche del suo programma di aggiustamento. Dalla originaria forma di coordinamento *soft*, si è andato delineando, così, un sistema in cui a livello UE si individuano le scelte macroeconomiche necessarie agli Stati per uscire dalla crisi, e in particolare la Commissione viene a svolgere un ruolo tecnico, di accompagnamento degli Stati verso gli obiettivi di politica economica (70) .

Lo stesso ruolo è attribuito alla Commissione nel “Patto per l'euro che istituisce un coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza” (c.d. *Euro Plus Pact*) (71) , approvato in occasione Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 dai capi di Stato o di governo della zona euro e a cui hanno aderito Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania. Nel Patto, infatti, la Commissione ha il compito di

monitorare la realizzazione da parte degli Stati della zona euro di obiettivi comuni nei settori della competitività, dell'occupazione, della sostenibilità delle finanze pubbliche, della stabilità finanziaria. Pertanto, in primo luogo, spetta alla Commissione il compito di valutare il divario di sostenibilità dei sistemi pensionistici, di assistenza sanitaria e di prestazioni sociali, attraverso la definizione, insieme agli Stati, di specifici indicatori. In secondo luogo, la Commissione può essere consultata dagli Stati prima dell'adozione delle regole di bilancio nazionali e subnazionali per una verifica della loro compatibilità e sinergia con le regole dell'UE. Infine, insieme al Consiglio e all'Eurogruppo, la Commissione valuta nell'ambito del semestre europeo i programmi nazionali (72) , sia di riforma che di stabilità, all'interno dei quali ciascuno Stato della zona euro assume impegni da realizzare annualmente per l'attuazione del Patto (73) .

Man mano che gli effetti della crisi si riverberavano su Stati considerati trainanti nella zona euro (Spagna, Italia), si è andata vie, più affermando l'esigenza di superamento del divario tra accentramento della politica monetaria e debolezza del coordinamento economico, il che ha determinato un'accelerazione del processo di riforma della *governance* economica europea.

Nella dichiarazione del 26 ottobre 2011 (74) , il vertice euro ha attribuito alla Commissione il compito di dotarsi per la durata del programma di aggiustamento della Grecia di una “capacità di controllo sul terreno”, cioè di uno staff di consulenza e assistenza alle autorità nazionali al fine della realizzazione piena e tempestiva delle riforme. In più, gli Stati dell'eurozona si sono impegnati a consultarsi tra loro e a consultare la Commissione, prima di adottare qualsiasi importante programma di riforma della politica economica o di bilancio con potenziali effetti di ricaduta sulla zona euro nel suo complesso, in modo da valutarne *ex ante* l'eventuale impatto.

Sulla stessa scia si sono mossi anche Parlamento e Consiglio che hanno adottato, nel novembre 2011, un pacchetto di misure tese, da un lato, a creare, un sistema di sorveglianza macro economica (cd. six Pack) attraverso azioni preventive e correttive (75) , dall'altro, a garantire un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e crescita, sia attraverso il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (76) , sia attraverso l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (77) . Risulta ormai esplicitato in atti di natura vincolante il ruolo di monitoraggio conferito alla Commissione, finora previsto quasi esclusivamente in atti di *soft law*. Questo ruolo consiste, a monte, nella definizione di un *set* di indicatori macroeconomici e macrofinanziari utili ad individuare tempestivamente gli squilibri degli Stati membri, *in itinere*, nel monitoraggio degli squilibri e delle misure correttive decise dal Consiglio — anche attraverso le c.d. missioni di sorveglianza e missioni di sorveglianza rafforzata — e, *ex post*, attraverso l'imposizione di sanzioni o ammende semiautomatiche, che si considerano adottate dal Consiglio salvo che quest'ultimo non le respinga con voto a maggioranza qualificata (c.d. « maggioranza inversa ») (78) .

In questa forma di *governance*, il coordinamento delle politiche economiche si persegue non attraverso l'accentramento a livello UE delle decisioni, ma attraverso l'attività di monitoraggio della Commissione che, facendo leva sul proprio *expertise*, indirizza gli Stati verso le scelte necessarie per superare la crisi, salvo sanzionarli in caso di inadempimento. Suona come ulteriore conferma dell'accentramento delle decisioni a livello UE la condizionalità cui è subordinato uno Stato che voglia accedere agli strumenti di “mutualizzazione” del debito sovrano.

Negli ultimi mesi del 2011 l'aggravarsi degli indicatori economici di numerosi Stati, il declassamento di questi ultimi da parte delle agenzie internazionali di *rating* e le oscillazioni costanti che questi eventi hanno generato sul mercato hanno indotto gli Stati della zona euro a rafforzare il coordinamento economico al di fuori del metodo comunitario, mantenendo, allo stesso tempo, saldo il controllo sulla fase decisionale (79) . Essi hanno, così, preferito il ricorso

ad un trattato internazionale, in cui le determinazioni dei governi nazionali fossero assunte al di fuori del quadro istituzionale dell'UE.

Invero, i primi *draft* del “*Treaty on a Reinforced Economic Union*”, redatti tra dicembre 2011 e gennaio 2012, conferivano comunque un ruolo alle istituzioni europee, e in particolare alla Commissione. Infatti, nel porsi quale obiettivo la creazione di un “fiscal compact” (Titolo III), prioritariamente destinato agli Stati della zona euro ma aperto anche agli altri Stati, e nello stabilire l'obbligo di pareggio di bilancio, “introduced in national binding provisions of a constitutional or equivalent nature”, i *draft* prevedevano che il meccanismo di correzione automatica avrebbe dovuto essere “specified under the law of the Union” e contestualmente che la Commissione “on behalf of Contracting Parties”, potesse avviare dinanzi alla Corte di giustizia una procedura di infrazione per violazione degli obblighi derivanti dal Titolo III. Non coinvolta nel Titolo IV, relativo al coordinamento economico, la Commissione era invece partecipe della *governance* della zona euro (Titolo V), attraverso il suo Presidente e il Commissario responsabile per gli Affari economici e sociali, che avrebbero dovuto presenziare agli incontri informali dell'eurozona (80).

Nella versione finale — firmata il 2 marzo 2012 — risulta meno marcata la specificità dell'accordo rispetto alla zona euro. Esso è, infatti, un accordo tra 25 Stati (solo Regno Unito e Repubblica Ceca hanno già espresso la volontà di rimanerne fuori), anche se la ratifica da parte dei 12 Stati della zona euro è determinante per l'entrata in vigore.

Il “fiscal compact” è ora un mero strumento per il raggiungimento dell'obiettivo più generale di “rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria”. L'obbligo di pareggio di bilancio e gli altri vincoli di natura economica “producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente — preferibilmente costituzionale — o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”. La Commissione mantiene il compito di proporre principi comuni per la definizione dei meccanismi di correzione, ma non è più previsto che essi debbano essere specificati in atti dell'Unione. In più, per quanto sia la Commissione a rilevare l'inosservanza degli obblighi di cui all'art. 3.2, solo un'altra Parte contraente, anche prescindendo dalla valutazione della Commissione, può portare la questione dinanzi alla Corte. Qualora uno Stato non ponga in essere le misure previste dalla sentenza della Corte, la Commissione si limita a stabilire criteri in base ai quali una Parte contraente può richiedere alla Corte di giustizia di comminare sanzioni finanziarie allo Stato doppiamente inadempiente.

Ancora ignorata dalle disposizioni del Titolo IV relative al coordinamento e alla convergenza della politica economica, la Commissione appare anche ridimensionata, rispetto ai primi *draft*, nelle norme specifiche della zona euro (Titolo V). Infatti, solo il Presidente, e non anche il commissario competente, risulta coinvolto negli incontri informali.

La scelta di collocare la disciplina della *governance* economica al di fuori del quadro dei Trattati UE è probabilmente da ascrivere alla gravosità degli obblighi imposti agli Stati, soprattutto in riferimento alla politica nazionale di bilancio e di spesa, che, troppo stringenti, non avrebbero potuto essere adottati nel quadro delle disposizioni vigenti. Essa risponde forse anche all'intento di evitare ricadute sull'attuale sistema dell'Unione qualora il Trattato non dovesse raggiungere il necessario numero di ratifiche (81). È innegabile il rafforzamento del coordinamento diretto tra gli Stati, in cui le istituzioni europee sono escluse dal processo di *decision making* e, in particolare, la Commissione resta attestata su un ruolo di monitoraggio.

VI. Il “Fiscal Compact” rappresenta indubbiamente un elemento di rottura. Invero, il progressivo accentramento nella Commissione delle decisioni relative alle strutture, all'organizzazione e alla strategia non si era finora interrotto, neanche dinanzi alla fase più dirompente della crisi economica. Infatti, finché le difficoltà economiche hanno riguardato il settore finanziario e l'economia reale, la Commissione ha proseguito nell'intento di verticalizzare le scelte relative al coordinamento economico. Va tuttavia rilevato che, per

quanto il *Six Pack* abbia riconosciuto alla Commissione il ruolo di gestore del coordinamento economico, a ben vedere essa risulta esclusa dalle decisioni strategiche, in quanto l'individuazione degli interventi di politica economica spetta al Consiglio. La stessa autonomia nella definizione degli indicatori, nell'avviare o meno le missioni di sorveglianza e nella definizione delle sanzioni, più che un potere realmente decisionale, rappresenta uno spazio di discrezionalità tecnica, giustificata dall'*expertise* della Commissione, dalla sua capacità di assicurare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi. Ma, come già evidenziato, l'efficacia senza la legittimazione e l'*accountability* nei confronti degli *stakeholders*, in primo luogo degli Stati, non paga. E di fatti gli Stati, preoccupati dall'eccessivo accentramento della Commissione e dalla lentezza di risultati nel rispondere alla crisi, hanno convenuto di riappropriarsi del momento decisionale, proprio per assicurare legittimazione e *accountability* a decisioni rigide che, sole, possono assicurare un'efficace risposta alle attuali difficoltà economiche.

E proprio questo mette in evidenza i limiti di una *governance* inventata di volta in volta dalla Commissione in risposta ai problemi emergenti, senza stabilità, senza resilienza, senza adeguate strutture di compensazione.

Di qui la necessità di ripensare la *governance* europea in un'ottica di conciliazione con il *government*, per dotare il sistema della legittimazione, dell'*accountability*, dell'efficacia, necessarie a rispondere con forza alle sfide sempre più complesse — legate non solo alla competitività e allo sviluppo, ma anche all'impiego razionale delle risorse, alla crisi ambientale, ai problemi di stabilità politica e di sicurezza internazionale — che lo scenario globale pone.

**Note:**

(1) Tra gli altri, cfr. J-L. Quermonner et al., *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces. Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes*, Paris, 1999, p. 15.

(2) Ci si riferisce in particolare al Comitato Monetario della Comunità Economica Europea, previsto dall'art. 114 del Trattato di Roma e istituito dal Consiglio nel 1958, cfr. Statuto del Comitato monetario, in GUCE 17 del 6 ottobre 1958, p. 390 ss. Nel 1960 il Consiglio ha istituito il Comitato delle Politiche di breve termine (decisione del Consiglio del 9 marzo 1960 relativa al coordinamento delle politiche della congiuntura degli Stati membri, in GUCE 31 del 9 maggio 1960, p. 764 ss.) e, nel 1964, il Comitato per le politiche di bilancio (decisione del Consiglio 64/299/CEE dell'8 maggio 1964, relativa alla collaborazione tra i servizi competenti delle amministrazioni degli Stati membri nel settore della politica di bilancio, in GUCE 77 del 21 maggio 1964, p. 1205 ss.) e il Comitato politico di medio termine (Decisione del Consiglio 64/247/Cee del 15 aprile 1964, relativa alla creazione di un Comitato di politica economica a medio termine, in GUCE 64 del 22 aprile 1964, p. 1031 ss.). Cfr. A. Verdun, *Regulation and Cooperation in Economic and Monetary Policy*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance in the European Union. The Politics of Multilevel Policymaking*, 2010, London, p. 75 ss., p. 77.

(3) G. Caggiano, *Il consolidamento della disciplina delle misure di esecuzione e della comitologia a Trattato invariato*, in *Studi int. europea*, 2006, p. 505 ss.; M.L. Tufano, *La comitologia e le misure di esecuzione degli atti e delle politiche comunitarie*, in questa Rivista, 2008, p. 149 ss.; R. Baratta, *Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione*, in questa Rivista, 2011, p. 565 ss.

(4) Si pensi al feedback dei rappresentanti delle amministrazioni nazionali in seno al Coreper.

(5) Nel 1962 la Commissione ha organizzato la Conferenza Europea sulla Sicurezza Sociale volta a coinvolgere soggetti pubblici e privati nella discussione sull'armonizzazione dei sistemi sociali. Gli Stati membri, però, si sono rifiutati di intervenire e anche quando, nell'ottobre del '63, la Commissione ha elaborato una proposta per l'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale, l'ostruzionismo degli Stati è giunto fino al punto che il Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali non si è più riunito per tutto il periodo tra l'ottobre del 1964 e il dicembre del 1966. Sul punto, cfr.

L. Cram, From “Integration by Stealth” to “Good Governance” in EU Social Policy, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 87 ss., p. 90.

(6) A. Peters, *Tipology, Utility and Legitimacy of European Soft Law*, in A. Epiney, M. Haag e A. Heinemann (eds.), *Die Herausforderung von Grenzen/Le défi des frontières/Challenging boundaries: Essays in honour of Roland Bieber*, Baden-Baden, Zürich, 2007, p. 405 ss.

(7) Nel settore dei trasporti, ad esempio, si registra il ricorso ad atti atipici a fini di inquadramento fin dai primi anni '60. Cfr. Memorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, Doc. VII/COM(61) 50 def. del 10 aprile 1961; Programme d'action en matière de politique commune des transports, doc VII/COM(62)88 def. del 23 maggio 1962. Il ricorso ad atti di soft law in questo settore è proseguito anche successivamente. Per una ricostruzione, M.L. Tufano, *I trasporti terrestri nella CEE*, Milano, 1990.

(8) Si pensi alle lettere indirizzate dall'Alta Autorità prima e dalla Commissione poi agli Stati a partire dalla fine degli anni '50 per indurli alla compliance delle regole in materia di aiuti. D. Lehmkuhl, *Cooperation and Hierarchy in EU Competition Policy*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 103 ss. p. 109 ss.; M.L. Tufano, *La disciplina degli aiuti di Stato: dal controllo all'enforcement*, in questa Rivista, 2010, p. 381 ss.

(9) Un esempio rilevante è dato dai programmi di azione e dalle linee guida in campo sociale adottati a partire dal 1962. Cfr. L. Cram, From “Integration by Stealth”, cit., p. 89.

(10) Si pensi alle iniziative avviate in ambito monetario (il Serpente Monetario Europeo nel 1972 e il Sistema Monetario Europeo nel 1979). Cfr. A. Verdun, *Regulation and Cooperation*, cit., p. 78.

(11) Le prime agenzie sono state Cedefop e Eurofound per la formazione professionale o il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Cfr. D. M. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability*, in D. Geradin, R. Muñoz, N. Petit (eds.), *Regulation Through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Northampton, 2005, p. 88 ss.; G. Damien, *The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience*, *Ibidem*, p. 215 ss.

(12) S. Krisolov, C.-D. Ehlermann, J.H.H. Weiler, *The Political Organs and the Decision-making Process in the United States and the European Community*, in M. Cappelletti, M. Seccombe, J.H.H. Weiler, *Integration through Law, Europe and American Federal Experience*, Berlin-New York, 1986, I, 2, p. 3 ss.; G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2008, p. 61 ss.

(13) F. Tuytschaever, *Differentiation in European Union Law*, Oxford-Portland Oregon, 1999, p. 221 ss.

(14) Regolamento (CEE) del Consiglio 724/75 del 18 marzo 1975, in GUCE L 73 del 21 marzo 1975, p. 1 ss. Per la condizionalità nella politica di coesione, cfr. J. R. Wozniak Boyle, *Conditional leadership. The European Commission and European Regional Policy*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, 2006.

(15) Ciò è avvenuto ad esempio a partire dal '75 attraverso programmi di politica sociale, con il Programma di azione sulla salute e sanità, in GUCE C 13 del 12 febbraio 1974, con decisione del Consiglio 75/459/CEE del 22 luglio 1975, relativa al programma di progetti pilota e di studi pilota per la lotta contro la povertà, in GUCE L 199 del 30 luglio 1975, e, a partire dall' '84, in materia di ricerca e sviluppo, con il programma ESPRIT, Decisione del Consiglio 84/130/CEE del 28 febbraio 1984, in GUCE L 67 del 9 marzo 1984, p. 54 ss., volto a finanziare progetti innovativi di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione promossi da imprese e università. Cfr. Cram, From “Integration by Stealth”, cit., p. 51.

(16) Si assiste, ad esempio, ad una sempre maggiore responsabilizzazione degli organismi deputati alla definizione degli standard, come il Comitato Europeo per la Standardizzazione (Direttiva del Consiglio 83/189/CEE del 28 marzo 1983, in GUCE L 109 del 26 aprile 1983, p. 8 ss.), il Comitato Europeo per la Standardizzazione Elettrotecnica (decisione del Consiglio 87/95/CEE del 22 dicembre 1986, in GUCE L 36 del 7 febbraio 1987, p. 31 ss.) o l'Istituto di Standard delle Telecomunicazioni Europee (direttiva del Consiglio 90/387/CEE del 28 giugno 1990, in GUCE L 192 del 24 luglio 1990, p. 1 ss.); E. Beal, *Alternative Method and EU Policy-Making: what Does*

“Co-Regulation” really Mean?, in Eipascope, 2008, p. 11 ss. M. Egan, *Governing the Single Market: From Private Coordination to Public Regulation*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 159 ss., p. 162; S.K. Schmidt, *Single Market Policies: From Mutual Recognition to Institution Building*, Ibidem, p. 121 ss., p. 126.

(17) Si pensi alle c.d. imposte ambientali, o i c.d. tradable permits o i risk liability schemes previsti nel Terzo programma di azione ambientale (1982-1986), in GUCE C 46 del 17 febbraio 1983, reiterate anche nel Quarto Programma di azione ambientale (1987-1992), in GUCE C 328 del 7 dicembre 1987. Cfr. K. Holzinger, C. Knill, A. Lenschow, *Governance in EU Environmental Policy*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 45 ss., p. 47.

(18) Si pensi, fra tutti, a COM(85) 310 del 14 giugno 1985 “Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo (Milano, 28-29 giugno 1985)”.

(19) Decisione del Consiglio 87/373/CEE del 13 luglio 1987, in GUCE L 197 del 18 luglio 1987, p. 33 ss. Cfr. M.L. Tufano, *La comitologia*, cit., p. 161 ss.

(20) A. Tizzano, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, in questa Rivista, 1997, p. 455 ss.

(21) Gli indirizzi, non vincolanti, forniscono raccomandazioni specifiche agli Stati membri in materia di politica economica. S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-launch of the Lisbon Strategy*, in *Journal Common Market Studies*, 2008, p. 827 ss.

(22) Art. 109 J TCE.

(23) Cfr. Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997) in GUCE C 236 del 2 agosto 1997, p. 1 ss. Nel Patto di Stabilità e Crescita sono specificate e rafforzate le procedure previste a Maastricht per il mantenimento di un deficit pubblico non superiore al 3% del Pil. La Commissione ha, in particolare, il compito di analizzare la situazione finanziaria e di bilancio di ogni Stato membro, di valutare le azioni poste in essere da ciascuno Stato e di verificare la loro idoneità alla riduzione della spesa o all'incremento del reddito nazionale. A. Verdun, *Regulation and Cooperation*, cit., in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 75 ss., p. 81 ss.

(24) S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The Broad Economic Policy*, cit., p. 832.

(25) D.M. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, “Soft Law”, “Hard Law” and *EuIntegration*, in G. De Búrca, J. Scott, *Law and New Governance in the Eu and the Us*, Oxford, Portland-Oregon, 2006, p. 65 ss., p. 82 ss.

(26) D.M. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, “Soft Law”, “Hard Law”, cit., p. 80.

(27) Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, in GUCE L 327 del 22 dicembre 2000, p. 1 ss.

(28) COM (1997) 2000 def. del 15 luglio 1997.

(29) Ci si riferisce, ad esempio, agli scoreboards utilizzati a partire dal 1997 per il mercato comune e per l'attuazione delle direttive ambientali e, dal 2001, per confrontare le performance degli Stati in seguito alla notifica della trasposizione delle direttive relative alla politica sociale. M. Hartlapp, *Extended Governance: Implementation of Eu Social Policy in the Member States*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 221, 227.

(30) L'esigenza di un contatto più stretto con le amministrazioni nazionali ha fatto emergere la necessità di una maggiore trasparenza ed accountability nell'esecuzione delle policies, spingendo il Consiglio a procedere, nel 1999, ad una riforma della comitologia, tesa ad una semplificazione e razionalizzazione del sistema, cfr. M.L. Tufano, *La comitologia*, cit., p. 172 ss. La sempre più marcata connotazione delle agenzie quali strutture di coordinamento tra livello comunitario e nazionale giustifica l'espressione “integrazione decentrata”, cfr. G. Della Cananea, *European Regulatory Agencies*, Paris, 2004, L. Ammannati, *Il ruolo dell'Agenzia per la Cooperazione tra i Regolatori dell'Energia nella governance e nella regolazione del settore energetico*, in *Amministrazione In Cammino*, 2011, p. 1 ss., disponibile on line al link [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wpcontent/uploads/2011/03/Ammannati\\_Acer\\_I.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wpcontent/uploads/2011/03/Ammannati_Acer_I.pdf)

(31) Ci si riferisce in particolare al forum di Firenze in materia di energia elettrica, creato nel 1998 dalle autorità nazionali di Italia e Portogallo come luogo di discussione tra regolatori, Commissione, operatori di mercato e loro associazioni, e al forum di Madrid in materia di gas, istituito nel 2000, cui partecipavano anche rappresentanti dei governi e consumatori al Consiglio dei Regolatori Europei dell'Energia Elettrica. Cfr. E. Grande, U. Hartenberger, *Establishing Multilevel Governance in the European Union: Regulating Public Utilities*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 199 ss., p. 213. Nel campo delle telecomunicazioni è stato creato, nel 2005, il Gruppo dei Regolatori Indipendenti. Si pensi anche ai network di lavoratori, coordinati dalla DgEmpl e da Eurolink Age, a quelli organizzati nei settori della politica sociale (European Anti Poverty Network, European Disability Forum, European Women Lobby, Migrants' Forum), agli osservatori (tra cui l'European Observatory on Homelessness — Feantsa, creato nel 1993) o ai numerosi fora istituiti dalla DgEmpl e, a partire dal 1995, alla Social Platform e ai Social Policy Forums. Cfr. L. Cram, *From "Integration by Stealth"*, cit., p. 89 ss. Si pensi, infine, all'European Sport Forum, creato dalla Commissione nel 1991 per avviare processi di informazione e discussione fra la Commissione, i membri del Parlamento europeo, i funzionari dei ministeri nazionali le Ong e i rappresentanti delle federazioni sportive europee e nazionali. Cfr. O. Croci, *Taking the Field: The European Union and Sport Governance*, in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 139 ss., p. 149.

(32) COM (2000) 6714: "Politiche della Comunità a sostegno dell'occupazione"; COM (2000) 6715 "Costruire un'Europa solidale"; Com (2000) 6716: "Tendenze nel campo sociale: prospettive e sfide"; COM (2000) 6193 "Strategie per l'occupazione nella società dell'informazione".

(33) Cfr. Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000, disponibili on line al link [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm)

(34) Con riferimento al mercato interno, ad esempio, nel 2002 la Commissione ha istituito la rete Solvit, che consente la soluzione di controversie tra imprese e Stati relative alla mancata applicazione, da parte di questi ultimi, degli obblighi di mutuo riconoscimento. Cfr. S.K. Schmidt, *Single Market Policies*, cit., in I. Tömmel, A. Verdun, *Innovative Governance*, cit., p. 121 ss., p. 126.

(35) Cfr., in materia di concorrenza, regolamento (CE) del Consiglio 1/2003 del 16 dicembre 2002, in GUUE L 1 del 4 gennaio 2003, p. 1 ss. Nell'ottica di rafforzare la cooperazione con le amministrazioni nazionali, la Commissione ha creato la c.d. European Competition Network, in cui la Commissione assume un ruolo di primus inter pares, D. Lehmkuhl, *Cooperation and Hierarchy*, cit., p. 111 ss. Più recentemente, la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, in GUCE L 376 del 27 dicembre 2006, p. 36 ss., prevede che le amministrazioni nazionali operino secondo un metodo "transnazionale", rispondendo alle richieste provenienti da amministrazioni di altri Stati. Cfr. S.K. Schmidt, *Single Market Policies*, cit., p. 131 s.

(36) Sulla scorta della sentenza Corte giust. 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage and Crehan*, in Racc., p. I-6297 ss., e 13 luglio 2006, cause riunite C-295/04, C-298/04, *Manfredi*, in Racc., p. I-6619, in cui la Corte ha riconosciuto il diritto dei concorrenti e dei consumatori di avviare dinanzi ai giudici nazionali azioni per il risarcimento del danno derivante dalla violazione delle norme in materia di concorrenza, la Commissione ha adottato la COM (2005) 672 def. del 19 dicembre 2005 "Libro Verde — Azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie".

(37) D.M. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, "Soft Law", "Hard Law", cit., p. 76 ss.; K. Armstrong e C. Kilpatrick, *Law, Governance, or New Governance? The Changing Open Method of Coordination*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, p. 649 ss.; C. Shore, 'European Governance' or 'Governmentality'? Reflections on the EU's System of Government Webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State, *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*, 2009/3, p. 16, disponibile on line al link <http://www.wiso.uni-hamburg.de/projekte/conweb/archive/>.

- (38) L. Senden, *The OMC and Its Patch in the European Regulatory and Constitutional Landscape*, EUI Working Paper, 2010, p. 1.
- (39) La Commissione, nel Libro Bianco del 2001 sulla governance europea, COM (2001) 428 def. del 25 luglio 2001, ha cercato di ridimensionare l'enfasi su questa forma sperimentale di governance, che “deve completare, non sostituire, l'azione comunitaria” e che non deve essere utilizzata “quando è possibile un'azione normativa secondo il metodo comunitario”, anche a causa della debolezza delle modalità di enforcement e il rischio costante di comportamenti centrifughi da parte degli Stati. Cfr. A. Peters, *Tipology, Utility and Legitimacy*, cit. p. 415 ss.; S. Sacchi, *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, URGE Working Paper 8/2006, p. 240 ss.
- (40) Cfr., ad esempio, regolamento (CE) 1592/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 luglio 2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in GUUE L 240 del 7 settembre 2002, p. 1 ss.; regolamento (CE) 768/2005 del Consiglio del 26 aprile 2005 che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca, in GUUE L 128 del 21 maggio 2005, p. 1 ss..
- (41) La demarcazione in parola è stata realizzata con il regolamento (CE) del Consiglio 58/2003 del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, in GUUE L 11 del 16 gennaio 2003, p. 1 ss. In seguito all'adozione del regolamento sono state istituite varie agenzie esecutive. Cfr ad es. decisione della Commissione 2004/858/CE del 15 dicembre 2004 che istituisce l'“Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica”, per la gestione dell'azione comunitaria nel settore della sanità pubblica, in GUUE L 369 del 16 dicembre 2004, p. 73 ss.; decisione della Commissione 2007/60/CE del 26 ottobre 2006 che istituisce l'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto, in GUUE L 32 del 6 febbraio 2007, p. 88 ss.; decisione della Commissione 2009/336/CE del 20 aprile 2009 che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura per la gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura, in GUUE L 101 del 21 aprile 2009, p. 26 ss.
- (42) M. Becht, M. Dewatripont, P. Weil, *Commission impossible*, in P. Magnette, E. Remacle (éd.), *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles, 2000, p. 79 ss., p. 80; J. L. Quermonner et al., *L'Union européenne*, cit. p. 121 ss.
- (43) M. Egan, *Governing the Single Market*, cit., p. 171.
- (44) Sotto il profilo del “metodo”, nella COM (2002) 487 def. del 3 settembre 2002 “Razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche e per l'occupazione” la Commissione ha evidenziato la necessità di una maggiore integrazione delle politiche di medio e lungo termine, promuovendo un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo. Dal punto di vista del “merito”, invece, nella COM (2003) 6 del 14 gennaio 2003 “Futuro della strategia europea per l'occupazione. Strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti”, la Commissione ha enfatizzato l'esigenza di una “nuova generazione di orientamenti per l'occupazione”, semplificati, stabili e improntati ai risultati. Nella Raccomandazione del Consiglio 2003/555/Ce del 26 giugno 2003, sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (per il periodo 2003-2005), poi, si è messo in evidenza il collegamento tra le linee guida in materia di politica di bilancio e obiettivi macro economici più ampi (aumento dei salari, stabilità dei prezzi, aumenti di produttività, inflazione). In questa prospettiva si sottolinea il legame tra politiche macroeconomiche e riforme strutturali (politica tributaria, riforme del mercato del lavoro).
- (45) Cfr. COM(2005) 24 del 2 febbraio 2005, dal titolo “Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la Strategia di Lisbona”. G. Ricci, Artt. 125-130, in A. Tizzano (a cura di), *Commentario ai Trattati istitutivi della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 747 ss.
- (46) Con riferimento alle PMI, cfr. COM (2006) 349 def. del 29 giugno 2006 “Attuare il programma comunitario di Lisbona: Finanziare la crescita delle PMI — Promuovere il valore aggiunto europeo”, COM (2007) 379 def. dell'8 ottobre 2007 “Piccole, ecologiche e competitive.

Un programma inteso ad aiutare le piccole e medie imprese a conformarsi alla normativa ambientale”, COM (2007) 708 def. del 13 novembre 2007 “Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione”.

(47) Si pensi ai c.d. “programmi di clemenza”, tesi a rafforzare la collaborazione tra imprese, Autorità garanti e Commissione nella individuazione e sanzione delle violazioni delle regole di concorrenza, introdotti con gli Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, par. 2, lett. a), del regolamento (CE) n. 1/2003, in GUUE C 210 del 1° settembre 2006, p. 2 ss.

(48) Si pensi, ad esempio, al nuovo orientamento in materia di aiuti espresso nel Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato — Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009, COM (2005) 107 def. del 7 giugno 2005. Per una ricostruzione del private enforcement in materia di aiuti, cfr. M.L. Tufano, *La disciplina degli aiuti di Stato*, cit., p. 389 ss. Si pensi anche all'enfasi sull'importanza dei servizi di interesse economico generale come elementi che, migliorando la qualità della vita dei lavoratori, contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, cfr. Decisione della Commissione del 28 novembre 2005 riguardante l'applicazione dell'art. 86, par. 2, TCE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse economico generale, in GUUE L 312 del 29 novembre 2005, p. 67 ss. e *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2005/C 297/04*, in GUUE C 297 del 29 novembre 2005, p. 4 ss).

(49) Cfr. *Relazione annuale sulla crescita e occupazione*, pubblicata per la prima volta a dicembre 2005. Si pensi anche al programma Labfren, database annuale sulle riforme del mercato del lavoro negli Stati membri Ue, che registra i cambiamenti nella tassazione del lavoro, nella disoccupazione, nei benefici connessi al welfare, nei programmi sul mercato del lavoro e la legislazione di protezione dei lavoratori, e al database Euklems, relativo a informazioni sulla crescita e lo sviluppo della produttività di tutti gli Stati membri.

(50) Si pensi, in particolare, al Patto di stabilità del 2005, in cui l'imposizione di sanzioni è subordinata a tempi più lunghi e a procedure più complesse.

(51) Si pensi all'introduzione dei c.d. “obiettivi di bilancio di medio termine”, che sono specifici per ogni Stato, in quanto differenziati a seconda delle caratteristiche economiche e del rischio di sostenibilità della finanza pubblica. Cfr. P. Mc Ardle, *The Euro Crisis. The “Fiscal Compact” and “Fiscal Policy”*. IIEEA Working Papers, 6, 2012, p. 6 ss.

(52) Cfr. F. Spagnuolo, *Attualità, tendenze e prospettive della politica di coesione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, p. 845 ss., p. 854.

(53) Cfr. decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1639/2006/CE del 24 ottobre 2006 che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013), in GUUE L 310 del 9 novembre 2006, p. 15 ss.; decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 1982/2006/CE, del 18 dicembre 2006, concernente il Settimo programma quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013), in GUUE L 412 del 30 dicembre 2006, p. 1 ss.; regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 614/2007 del 23 maggio 2007 riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE+), in GUUE L 149 del 9 giugno 2007, p. 1 ss.

(54) M.L. Tufano, *Relazione introduttiva*, in M.L. Tufano (a cura di), *La crisi dell'Unione europea. Problematiche generali e verifiche settoriali*, 2007, p. IX ss., p. XIII ss. Altro esempio di riforma a Trattati costanti è individuabile nella decisione del Consiglio 2006/512/CE del 17 luglio 2006, in GUUE L 200 del 22 luglio 2006, p. 11 ss.; G. Caggiano, *Il consolidamento*, cit., p. 519 ss.; M.L. Tufano, *La comitologia*, cit., p. 177 ss.

(55) Cfr., tra gli altri, R. Schütze, *Lisbon and the Federal Order of Competence: A prospective Analysis*, in *Europ. Law Rev.*, 2008, p. 699 ss.; R. Munoz, *Les compétences de l'Union dans le cadre du traité de Lisbonne entre évolution et révolution*, in *Rev. Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2008, p. 215 ss.; T. Konstadinides, *Division of Powers in European Union Law*. The

Delimitation of Internal Competence between the EU and the Member States, Alphen an den Rijn, 2009, p. 155 ss., R. Baratta, Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità?, in questa Rivista, 2010, p. 517 ss.

(56) Si pensi alla c.d. “politica marittima integrata”, alla “strategia in materia di sanità” ecc., che costituiscono vere e proprie policies-paniere. Sul punto cfr. M.L. Tufano, Oltre Montego Bay: la nuova governance del mare e la politica marittima integrata dell'UE, in Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico, Napoli, 2011, p. 199 ss.

(57) Si pensi ad esempio alla creazione del “gruppo Eionet” creato nell'ambito dell'Agenzia ambientale europea, ufficio volto ad assistere l'Agenzia europea nella preparazione ed attuazione del programma di lavoro, oltre che nello sviluppo della rete Eionet, composto da rappresentanti dei “punti focali nazionali”, degli Etc Leaders, di alcuni servizi della Commissione. Cfr. E. Chiti, Le trasformazioni delle agenzie europee, in Riv. trim. dir. pubbl., 2010, p. 57 ss.

(58) I. Tömmel, Modes of governance and Institutional Structure of the European Union, in I. Tömmel, A. Verdun, Innovative Governance, cit., p. 9 ss., p. 18.

(59) Cfr., tra gli altri, C. Harlow, R. Rawlings, Promoting Accountability in Multi-Level Governance: a Network Approach, in European Governance Papers (EUROGOV), 2006, p. 4 ss.

(60) I. Smets, P. Winand, À la recherche d'un modèle européen de représentation des intérêts, in P. Magnette, E. Remacle (éd.), Le nouveau, cit., p. 139 ss.; A. Warntijen, A. Wondka (eds.), Governance in Europe. The Role of Interests Groups, Baden-Baden, 2004.

(61) F. Spagnuolo, Attualità, tendenze e prospettive, cit., p. 855 ss.

(62) Ci si riferisce, ad esempio, al fatto che anche in programmi con portata specifica e limitata si richieda a coloro che intendono partecipare di tener conto di obiettivi e indicatori di ampia portata, come i Lisbon indicators. Si pensi al “Life-Long Learning Programme” che, pur essendo orientato all'istruzione e alla formazione, valuta i progetti anche in funzione di indicatori quali crescita, occupazione, innovazione.

(63) N. Walker, G. de Búrca, Reconceiving Law and New Governance, EUI Working Papers, Law n. 2007/10; A. Schout, A. Jordan, The European Union's governance ambitions and its administrative capacities, in Journal Europ. Public Policy, 2008, p. 957 ss.; C. Shore, “European Governance”, or “Governmentality”? Reflections on the EU's System of Government, Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State, 2009/3; C. Scott, Governing without Law or Governing Without Governance? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU, in Europ. Law Journal, 2009, p. 160 ss.; L. Senden, The OMC and its Patch in the European regulatory and Constitutional Landscape, EUI Working Papers, RSCAS n. 2010/61.

(64) M.L. Tufano, Il principio del no bail-out nel diritto comunitario, in questa Rivista, 2002, p. 505 ss.

(65) COM (2008) 800 def. del 26 novembre 2008.

(66) COM (2008) 270/02, L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, in GUUE C 270 del 25 ottobre 2008, p. 8 ss.; COM (2009) 10/03, La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria: limitazione degli aiuti al minimo necessario e misure di salvaguardia contro indebite distorsioni della concorrenza, in GUUE C 10 del 15 gennaio 2009, p. 2 ss.; COM (2009) 16/01, Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, in GUUE C 16 del 22 gennaio 2009, p. 1 ss., modificata il 25 febbraio 2009 da COM(2009) 83/01 Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, in GUUE C 83 del 7 aprile 2009, pp. 1 ss., e, da ultimo, la COM (2009) 195/04 del 23 luglio 2009, The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules, in GUUE C 195 del 19 agosto 2009, pp. 9 ss. Sul mutato atteggiamento della Commissione in riferimento agli aiuti durante la crisi finanziaria, cfr. P. Werner, M. Maier, Procedure in crisis? Overview and assessment of the Commission's State Aid procedure during the current crisis, in EStAI, 2009, pp.

- 177 ss.; A. D'Arienzo, *Gli aiuti di Stato al settore bancario*, Tesi di dottorato, Napoli, 2009; N. Moloney, *EuFinancial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or More Risks?*, in *Common Market Law Rev.*, 2010, p. 47 ss., pp. 1317 ss.
- (67) COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010.
- (68) J. Tavassi, *Le risposte dell'Unione europea alla crisi del debito sovrano*, in *Innovazione e diritto*, 2011, p. 95 ss.
- (69) Regolamento del Consiglio dell' 11 maggio 2010, in GUUE L 118 del 12 maggio 2010, p. 1 ss. Il regolamento istituisce l'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM), finanziato con risorse del bilancio europeo pari a 60 miliardi. Gli Stati membri hanno istituito l'European Financial Stability Facility (EFSF), uno Special Purpose Vehicle secondo la normativa lussemburghese, che offre prestiti e garanzie sulla base di un accordo fondato sul rispetto di una serie di condizioni (Council Doc. 9614/10 of 10 May 2010). Nel luglio 2011, un vertice dell'area euro ha esteso le competenze dell'ESFS consentendogli di intervenire sui mercati secondari e di finanziare la ricapitalizzazione degli istituti finanziari. M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Rev.*, 2011, p. 1777 ss.
- (70) R. Bieber, *Observer - Policeman - Pilot? On lacunae of Legitimacy and the Contradictions of Financial Crisis Management in the European Union*, EUI Working Papers, Law 2011/16, p. 3 ss.
- (71) Disponibile on line al link [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/.../119817.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/.../119817.pdf).
- (72) Cfr. tra gli altri, W. Köhler-Töghofer, P. Part, *Macro Coordination under the European Semester*, in *Monetary Policy and the Economics*, 2011, n. 4, p. 59 ss.
- (73) Il Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, attraverso la procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, par. 6 TUE, ha anche introdotto un nuovo paragrafo nell'art. 136 TUE, che prevede l'istituzione, da parte degli Stati appartenenti alla zona euro, di un meccanismo di stabilità, il cui accesso è subordinato ad una stretta condizionalità. B. de Witte, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *Sieps European Policy Analysis*, 6/2011 p. 1 ss.
- (74) Disponibile on line al link [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/.../it/.../125659.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/.../it/.../125659.pdf)
- (75) Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1176/2011 del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 25; regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 1174/2011, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 8 ss.; regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 1173/2011 del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 1 ss.
- (76) Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 1175/2011, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 12 ss.. Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio 1173/2011 del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 1 ss.
- (77) Regolamento (UE) del Consiglio 1177/2011, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 33; direttiva del Consiglio 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in GUUE L 306 del 23 novembre 2011, p. 41 ss.
- (78) D. Gros, S. Gerlac, *Legislative Proposals on EU Economic Governance: what is missing within and beyond?*, European Parliament Compilation of Briefing Papers, Bruxelles, 2010.
- (79) Cfr. *Statement of the Euro Area Heads of State or Government*, Bruxelles, 9 dicembre 2011.
- (80) Editorial Comment, *Some Thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union*, in *Common Market Law Rev.*, 2012, p. 1 ss.; C. Randall Henning, M. Kessler, *Fiscal*

Federalism: US History of Architects of Europe's Fiscal Union, Peterson Institute for International Economics WP Series, 1/2012, p. 18 ss.

(81) E di fatti, per controbilanciare gli onerosi obblighi imposti dal “fiscal compact”, alcuni Stati, tra cui l'Italia, hanno preteso non solo la firma contestuale di un ulteriore accordo relativo al Meccanismo Europeo di Stabilità (Traité Instituant le Mécanisme Européen de Stabilité firmato a Bruxelles il 3 febbraio 2012) — che sostituirà il EFSM e, nel lungo periodo, l'Efsf — ma anche l'investimento di una quota rilevante dei fondi strutturali a sostegno dell'occupazione.

