



1 AGOSTO 2018

Spunti di riflessione sulla Costituzione economica europea: aspetti istituzionali

di **Stefania Bariatti**

Professore ordinario di Diritto internazionale
Università degli Studi di Milano



Spunti di riflessione sulla Costituzione economica europea: aspetti istituzionali *

di Stefania Bariatti

Professore ordinario di Diritto internazionale
Università degli Studi di Milano

Quando si parla di Costituzione economica europea una considerazione preliminare, ancorché banale, si impone: “economica” è stato per decenni un aggettivo chiave al fine della qualificazione della cooperazione istituita con la Comunità – appunto - economica europea nel 1957, il termine “economia” è stato l’architrave di quella cooperazione. Esso descrive e circoscrive il fondamento della legittimazione dell’attività delle istituzioni europee, delle regole che nel corso degli anni si sono volute a disciplinare anche politiche ulteriori, di accompagnamento e di sostegno, fino alla tutela delle persone, ben al di là della loro qualificazione quali soggetti economici. Non si deve dimenticare che le norme che oggi garantiscono la libera circolazione delle persone sono nate come norme sulla circolazione dei lavoratori e hanno visto ampliare il loro campo di applicazione ai pensionati e agli studenti, fino a garantire la libertà di circolazione di tutti i cittadini europei, e non solo.

Rileggo recentemente un bell’articolo di Tommaso Padoa Schioppa, intitolato proprio “La Costituzione economica europea”, comparso su “Il Federalista” nel 2002 quale relazione a un convegno sulla Costituzione per l’Europa, quel tentativo di revisione di alcuni aspetti delle istituzioni dell’Unione e delle Comunità naufragato circa 15 anni fa, che ha visto tra i suoi protagonisti anche Giuliano Amato in veste di vicepresidente della Convenzione europea. Padoa Schioppa individuava quattro politiche rilevanti, con quattro livelli di governo: le politiche della moneta e del mercato, di livello europeo; la politica del lavoro, di livello nazionale; la politica di bilancio, di livello nazionale ma con regole primarie europee. Egli considerava ormai compiuto il processo costituente europeo nel settore dell’economia, e riteneva che il risultato fosse da un lato certamente positivo, in quanto originale, ma che la Costituzione europea che veniva proposta fosse dall’altro lato poco concentrata, meno centralizzata di quanto avviene negli Stati federali a causa della mancanza di una politica comune di bilancio sulle scelte fondamentali. In

* Intervento al Convegno “Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive”, Roma, 1 giugno 2018, organizzato in occasione dei 15 anni online di federalismi.it. Le considerazioni qui svolte sono esclusivamente di natura personale e non riflettono l’opinione delle società e imprese nelle quali esercito funzioni di amministrazione e che rappresento.



prospettiva, affermava che essa potesse avere una valenza positiva più ampia ove fosse stata concepita e percepita come parte fondamentale e fondante di un'unione politica degli Stati europei.

Molta acqua è passata sotto i ponti da allora, e se la mancanza di una politica comune di bilancio ha influito non positivamente sullo sviluppo dell'area euro, è stata soprattutto la crisi del 2008 a mostrare che il processo costituente nel settore dell'economia non era compiuto, o comunque necessitava di un rafforzamento. Gli ultimi dieci anni hanno visto uno sviluppo esponenziale della normazione europea nel settore della politica monetaria e la costituzione di istituzioni, organi e autorità che compongono un quadro certamente complesso.

Tra i tanti temi relativi alla Costituzione economica europea che possono oggi venire in considerazione al fine di valutarne la natura accentratrice o decentrata voglio soffermarmi su alcuni aspetti organizzativi delle istituzioni che regolano alcune funzioni centrali della politica economica europea, in particolare dell'Unione economica e monetaria, e che vigilano sulle attività degli enti creditizi. È nota la suddivisione delle competenze in questo settore, secondo la quale al Consiglio e alla Commissione spetta l'attività normativa, alla Banca centrale europea la gestione del sistema bancario dell'Unione europea e la definizione e l'attuazione della politica monetaria dell'area euro. Il raccordo con gli Stati membri si realizza poi più chiaramente nei due pilastri dell'UEM già in funzione: sia nel Meccanismo di vigilanza unico (SSM) che nel Meccanismo di risoluzione unico (SRM), sono rappresentate le autorità, rispettivamente, di vigilanza e di risoluzione nazionali, a comporne i consigli direttivi. Inoltre, molte decisioni finalizzate al livello europeo si fondano su istruttorie e decisioni adottate in prima battuta a livello nazionale, come quelle relative all'ingresso sui mercati e agli assetti proprietari.

Il decentramento operativo trova poi la sua massima realizzazione nell'attività dei JST, i Joint Supervisory Teams, che esercitano la vigilanza concreta su ciascun istituto a essa sottoposto, alla periferia del sistema, nei singoli Stati membri. È proprio a questo livello che il principio di sussidiarietà trova il suo spazio e permette la migliore realizzazione della politica decisa a livello centrale. Composti anche da funzionari delle autorità nazionali e responsabili della vigilanza quotidiana sugli enti creditizi rilevanti, e dunque ben diversi dei noti e storici comitati che assistono la Commissione, i JST svolgono un doppio ruolo, di veicolo e strumento della cooperazione tra le autorità nazionali e la BCE, da un lato, e di primo interlocutore degli enti vigilati, dall'altro. In essi trovano espressione anche il "tradizionale" e ben collaudato principio di proporzionalità, e un più innovativo principio di multinazionalità, data la composizione dei team.

Altre istituzioni e autorità si muovono nell'ambito dell'Unione monetaria, a livelli e in settori diversi e con funzioni diversificate, dal SEVIF all'ESMA, dall'EBA all'EIOPA, che rispondono alle istituzioni primarie dell'Unione.



Tuttavia, altre competenze si intrecciano, non sempre chiaramente delimitate, soprattutto sul piano orizzontale, nell'esercizio sia della funzione normativa, sia di quella esecutiva. Quanto alla prima, alcune proposte recenti della Commissione e della BCE sembrano non pienamente coordinate e potrebbero causare incertezza negli operatori quanto ai rispettivi effetti e vincoli. Quanto alla seconda, basti pensare al settore della concorrenza e degli aiuti di Stato, in cui le competenze riconosciute alla Commissione interagiscono (o addirittura interferiscono) con quelle della BCE e rendono necessaria una valutazione approfondita – inevitabilmente caso per caso – del bilanciamento tra le esigenze del mercato e quelle del sistema bancario e creditizio.

In una fase politicamente complessa in molti Stati membri e in prossimità delle elezioni europee questi temi meritano la massima attenzione da parte delle istituzioni europee, al fine di non disorientare i cittadini e di non allontanarli dall'Unione, che tanti successi ha raccolto e tante importanti iniziative ha realizzato nel corso degli anni a beneficio di tutti gli Stati membri e dei loro cittadini.
