



ERRATA CORRIGE- MANUALE COMPLETO PER LA PREPARAZIONE ALLA PROVA PRESELETTIVA E SCRITTA PER IL CONCORSO PER 253 FUNZIONARI AMMINISTRATIVI-GIURIDICI-CONTABILI DEL MIUR- COLLANA CONCORSI TEORIA+QUIZ- ISBN-978-88-3358-011-1

I PARAGRAFI N. 13 E 13.1 COSI' COME INDICATI A PAGINA 195 SONO DA INTENDERSI COME I PARAGRAFI N. 9 E 9.1

IL PARAGRAFO N.8.3 VA INTEGRATO COME DI SEGUITO

In attuazione della previsione contenuta nel riformato art. 136 TFUE, è stato istituito un meccanismo di stabilità mediante l'adozione del **Trattato istitutivo del meccanismo europeo di stabilità (MES)**, firmato il 2 febbraio 2012 (ratificato dall'Italia con L. n. 116/2012) ed entrato in vigore in data 8 ottobre 2012.

Tale meccanismo, costituito su base intergovernativa, mira a fornire un sostegno alla stabilità mediante strumenti di assistenza finanziaria agli Stati partecipanti.

Allo scopo di assicurarne l'integrazione nell'ordinamento dell'Unione, la **Commissione** ha da ultimo proposto, nella recente **comunicazione del 6 dicembre 2017**, la trasformazione del meccanismo europeo di stabilità in un Fondo europeo monetario inserito nel quadro giuridico dell'UE.

Nel marzo 2012 è stato siglato tra gli Stati membri dell'UE (con esclusione del Regno Unito e della Repubblica Ceca) il **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria** (c.d. **patto di bilancio** o *fiscal compact*), ratificato dall'Italia con L. n. 114/2012 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. La Croazia non ha firmato il Trattato dopo la sua adesione all'UE.

Si evidenzia, in particolare, l'esigenza di mantenere finanze pubbliche sane e sostenibili e di evitare disavanzi pubblici eccessivi, quali condizioni fondamentali per salvaguardare la stabilità della zona euro.

Tra le misure contenute nel *fiscal compact*, è previsto l'impegno dei singoli Stati ad introdurre nel sistema giuridico nazionale, tramite disposizioni vincolanti, permanenti e preferibilmente di natura costituzionale, il principio del **pareggio di bilancio**.

Il patto di bilancio prevede altresì, per gli Stati aventi un debito pubblico eccessivo, un obbligo di rientro graduale verso il valore di riferimento del 60% in rapporto al PIL (prodotto interno lordo); contempla l'applicazione di sanzioni in caso di violazione della regola di equilibrio del bilancio, rimessa alla Corte di giustizia che può essere adita dalla Commissione o da un altro Stato membro.

Il *fiscal compact* rappresenta una misura complementare al Trattato istitutivo del MES nella promozione della responsabilità e della solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria: la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei programmi previsti dal MES è subordinata alla ratifica del patto di bilancio ed al rispetto dei requisiti in esso previsti.

In attuazione dell'obbligo contenuto nel cd. patto di bilancio, **l'Italia con legge cost. 17 aprile 2012, n. 1** – modificando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. – **ha introdotto a livello costituzionale il principio del pareggio di bilancio**, ossia di equilibrio tra entrate e spese del bilancio pubblico, che tenga conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico; la regola del pareggio di bilancio, correlata ad un vincolo di sostenibilità del debito pubblico, è altresì estesa alle pubbliche amministrazioni, in conformità all'ordinamento dell'Unione.

In attuazione dell'articolo 16 del c.d. "patto di bilancio" (contenente l'impegno delle parti contraenti ad adottare misure per incorporarne il contenuto nel diritto dell'Unione entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato intergovernativo), la **Commissione** nella recente **comunicazione del 6 dicembre 2017** ha proposto, tra l'altro, l'integrazione del *fiscal compact* nell'ordinamento dell'Unione.

Nell'ottica di realizzare "un'autentica unione economica e monetaria", a partire dalla seconda metà del 2012 ha preso avvio un percorso diretto alla creazione di un'unione bancaria fondata su **tre pilastri**:



- un meccanismo unico di vigilanza sulle banche (*SSM*);
- un quadro unitario per quanto concerne i sistemi di garanzia dei depositi (*DGS*);
- un meccanismo unico europeo per la risoluzione delle crisi bancarie (*SRM*).

La prima tappa del percorso diretto alla creazione di un'unione bancaria è stata realizzata con il **regolamento del 15 ottobre 2013, n. 1024**: l'Unione europea ha istituito il *meccanismo di vigilanza unico* (*MVU* o *single supervisory mechanism, SSM*) sulle banche, nel contesto dei paesi aderenti alla moneta unica.

Tale intervento muove dall'esigenza di ripristinare la stabilità finanziaria quale strumento per garantire l'integrità della moneta unica e del mercato interno, valorizzando quanto emerso dall'esperienza maturata con la crisi finanziaria degli ultimi anni, in cui è risultato che non basta l'adozione di un quadro regolamentare rafforzato né è sufficiente un mero coordinamento tra le autorità di vigilanza nazionali.

Il *meccanismo di vigilanza unico* si sostanzia nell'attribuzione alla **BCE** – con decorrenza dal **4 novembre 2014** – di compiti specifici in materia di vigilanza sugli enti creditizi, tra cui la **vigilanza diretta** sulle banche di grandi dimensioni (banche c.d. "*significant*", superanti una determinata soglia di attivo o di patrimonio), in collaborazione con le Autorità nazionali di vigilanza.

Con **regolamento del 15 luglio 2014 n. 806**, è stato istituito il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (*MRU* o *single resolution mechanism, SRM*), con l'obiettivo di preservare la stabilità finanziaria dell'eurozona mediante una *gestione centralizzata delle procedure di risoluzione*, affidata ad un'autorità unica (**Comitato di risoluzione unico**), con decorrenza dal **1° gennaio 2016**.

Questa Autorità (configurata come agenzia dell'Unione ai sensi dell'art. 42 del regolamento istitutivo) è responsabile, tra l'altro, della gestione delle crisi delle banche c.d. *significant* (soggette al meccanismo di vigilanza unica ai sensi del citato regolamento n. 1024/2013), mentre le Autorità nazionali restano responsabili delle procedure relative alle banche c.d. *less significant* (sotto la supervisione dell'Autorità europea, che in casi eccezionali può altresì esercitare poteri sostitutivi).

Il meccanismo unico si fonda su un ulteriore elemento: il **Fondo di risoluzione unico**, quale strumento di finanziamento utilizzabile nella fase di risoluzione delle crisi bancarie, alimentato dalle banche degli Stati partecipanti.

Nel settore delle crisi bancarie è altresì intervenuta la **direttiva 2014/59/UE** (del 15 maggio 2014), volta alla previsione di regole e procedure armonizzate per il risanamento e la risoluzione degli intermediari. Tra le misure contemplate nella citata direttiva (recepita nel nostro ordinamento con **d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180**), è incluso il meccanismo del c.d. **bail-in** (da intendersi come "salvataggio interno"), in base al quale le risorse per fronteggiare la crisi vanno reperite in primo luogo tra gli azionisti e i creditori dell'ente in dissesto, al fine di ridurre al minimo i costi per i contribuenti; tale meccanismo non può coinvolgere alcune categorie di passività bancarie espressamente indicate (tra cui, ad esempio, i c.d. "depositi protetti").

Relativamente ai sistemi di garanzia dei depositi ai quali sono sottoposti gli enti creditizi, l'Unione ha previsto con **direttiva 16 aprile 2014, n. 49** l'adozione di uno **schema armonizzato** (per tutti gli Stati membri) basato sulla fissazione di "requisiti comuni", al fine di ridurre le distorsioni competitive legate alle diverse forme di protezione e al differente funzionamento dei sistemi in ciascuno Stato, assicurando altresì un'adeguata tutela dei depositanti a fronte di situazioni pregiudizievoli legate all'insolvenza dell'ente creditizio.

In particolare la direttiva europea – **recepita nel nostro ordinamento con d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 30** – prevede l'armonizzazione di aspetti specifici del regime in materia di sistemi di garanzia dei depositi (*SGD* o *deposit guarantee schemes, DGS*) quali il livello di copertura, i tempi e le modalità dei rimborsi, i meccanismi di finanziamento e le modalità di contribuzione, il ruolo nel sistema (rinnovato) di gestione delle crisi bancarie, l'informativa ai depositanti.

Nell'ottica di un rafforzamento dell'unione bancaria, la **Commissione** in data **24 novembre 2015** ha **proposto l'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) per i Paesi aderenti all'euro**, secondo un



percorso graduale (articolato in tre fasi), destinato a prendere l'avvio dai sistemi nazionali di garanzia dei depositi.

La proposta formulata dalla Commissione introduce una modifica al regolamento UE 2014/806 in materia di meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie. In particolare, l'EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*) rappresenta il **completamento dell'unione bancaria** (integrando il c.d. **terzo pilastro**): mira a creare un sistema mutualistico di assicurazione dei depositi integralmente alimentato da risorse private, fornite dagli enti creditizi dell'eurozona.

L'istituzione di un sistema unico di assicurazione dei depositi – grazie ad una più ampia condivisione del rischio – consentirebbe di rafforzare la resilienza dell'unione bancaria contro le crisi finanziarie future, alimentando la fiducia del pubblico nella sicurezza dei depositi e consolidando la stabilità finanziaria all'interno dell'eurozona.

Secondo lo schema delineato nella proposta della Commissione, il funzionamento dell'EDIS - che all'esito del percorso, nell'ambito della terza fase decorrente dal 2024, si configurerebbe come sistema di assicurazione integrale - sarebbe basato sul Fondo di assicurazione dei depositi europeo (*Deposit Insurance Fund, DIF*), a cui i sistemi nazionali di garanzia dei depositi progressivamente trasferirebbero le risorse raccolte dalle banche. La gestione del Fondo verrebbe affidata a un'autorità centrale, individuata nel *Comitato di risoluzione unico*.

A fronte di opinioni divergenti e preoccupazioni manifestate in sede di esame della proposta da parte del Parlamento europeo e del Consiglio UE, la **Commissione** con successiva **comunicazione** in data **11 ottobre 2017** ha suggerito di discutere un'introduzione più graduale del sistema unico di assicurazione dei depositi, in cui la condivisione dei rischi risulterebbe subordinata ai progressi raggiunti nella riduzione dei rischi all'interno del sistema bancario.

La Commissione ha quindi proposto un percorso articolato in due fasi: inizialmente, l'EDIS fornirebbe copertura di liquidità, ove necessario, ai sistemi di garanzia dei depositi (DGS) nazionali, in forma di prestito; successivamente, l'EDIS giungerebbe (in via progressiva) a coprire anche le perdite (con il contributo parallelo dei DGS nazionali). Il passaggio alla seconda fase sarebbe tuttavia condizionato al raggiungimento di progressi nell'attuazione delle misure di riduzione del rischio nel settore bancario.

Nell'ottica di favorire le riforme strutturali e gli investimenti al fine di promuovere la crescita nell'ambito dei Paesi appartenenti all'eurozona, la **Commissione** ha adottato in data **13 gennaio 2015** una **comunicazione interpretativa sull'applicazione del Patto di stabilità e crescita**, per consentire lo sfruttamento degli spazi di flessibilità di bilancio già contenuti nel Patto.

In particolare, la Commissione individua le linee guida della sua azione, volte al perseguimento di tre finalità principali:

- promuovere l'attuazione effettiva delle riforme strutturali;
- favorire gli investimenti (nel contesto del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici – FEIS);
- tenere in maggiore considerazione il ciclo economico degli Stati membri nelle raccomandazioni sugli aggiustamenti di bilancio.

9. L'azione esterna dell'unione.

A) Nozione generale

La competenza esterna dell'Unione comprende:

- la capacità di concludere accordi internazionali con Stati terzi o con altre organizzazioni internazionali;
- la legittimazione ad acquisire la qualità di membro di un'organizzazione internazionale.

La capacità dell'Unione è un aspetto correlato alla **personalità giuridica** ad essa spettante ex art. 47 TUE: l'Unione si configura come soggetto giuridico autonomo rispetto agli Stati componenti, anche in campo



internazionale.

La competenza esterna dell'Unione, al pari di quella interna, è assoggettata al **principio di attribuzione**: risulta quindi circoscritta agli ambiti assegnati dai trattati.

B) Delimitazione dell'ambito di competenza

Ai sensi dell'**art. 216, par. 1**, TFUE, la competenza esterna (in particolare, la capacità di concludere accordi internazionali) è attribuita all'Unione in **quattro ipotesi**:

- casi previsti dai trattati;
- necessità per il raggiungimento di un obiettivo stabilito nei trattati, nell'ambito delle politiche dell'Unione;
- casi previsti da un atto giuridico dell'Unione, di carattere vincolante;
- incidenza (dell'accordo da concludere) su norme comuni o attitudine ad alternarne la portata.

Le ipotesi di competenza esterna dell'Unione vengono **classificate** nelle seguenti categorie, elaborate in via interpretativa:

- **competenza esterna normativamente prevista**: è riferita alla prima ipotesi contemplata dall'art. 216, par. 1, TFUE (*"qualora i trattati lo prevedono"*);
- **competenza esterna parallela**: nel suo ambito sono riconducibili le successive ipotesi di cui all'art. 216, par. 1, TFUE, corrispondenti ai casi in cui l'Unione disponga del potere di adottare atti sul piano interno. A sua volta si distingue in due sottotipi:
 - a) **competenza parallela successiva**: comprende i casi in cui l'Unione abbia già esercitato la sua competenza a livello interno, adottando atti aventi ad oggetto la stessa materia dell'accordo da concludere; sono, pertanto, riconducibili nel suo ambito l'ultima ipotesi contemplata dall'art. 216, par. 1, TFUE (qualora l'accordo *"... possa incidere su norme comuni o alternarne la portata"*) e la terza ipotesi ivi contenuta (qualora la conclusione di un accordo *"... sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione"*);
 - b) **competenza parallela preventiva**: include la seconda ipotesi di cui all'art. 216, par. 1, TFUE (*"qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati"*); rimanda ai casi in cui la competenza esterna è attivata proprio in occasione dell'esercizio della competenza interna, adducendo che l'obiettivo dell'azione prevista non potrebbe essere conseguito mediante la sola adozione di misure sul piano interno.

B1) Casi previsti dai trattati

La prima ipotesi stabilita dall'art. 216 TFUE (*"qualora i trattati lo prevedono"*) evoca i casi in cui i trattati attribuiscono espressamente all'Unione il potere di concludere accordi internazionali in determinati settori. Richiama in particolare:

- gli accordi in materia di politica commerciale comune (art. 207, par. 3, TFUE);
- gli accordi di associazione (art. 217 TFUE);
- gli accordi in materia di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (art. 186 TFUE);
- gli accordi in materia di ambiente (art. 191, par. 1 e 4, TFUE).

B2) Necessità per il raggiungimento di un obiettivo fissato dai trattati nelle politiche dell'UE

La seconda ipotesi (*"qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati"*) include i casi in cui la partecipazione dell'Unione ad



un accordo internazionale risulti indispensabile per il raggiungimento di uno degli obiettivi previsti dai trattati: l'adozione di sole misure a livello interno non sarebbe sufficiente al conseguimento dell'obiettivo in questione.

B3) Casi previsti da un atto giuridico vincolante

La terza ipotesi (*“qualora la conclusione di un accordo ... sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione”*) include i casi in cui l'Unione abbia già esercitato a livello interno la propria competenza in un determinato settore, adottando un atto giuridico di carattere vincolante, in cui si dispone la conclusione di accordi internazionali con Stati terzi nella medesima materia oggetto dell'atto.

B4) Incidenza su norme comuni o attitudine ad alterarne la portata

La quarta ed ultima ipotesi (*“qualora la conclusione di un accordo ... possa incidere su norme comuni o alterarne la portata”*), accomunata all'ipotesi precedente dalla circostanza relativa al preventivo esercizio a livello interno dei poteri di azione attribuiti all'Unione, include i casi in cui l'Unione sia già intervenuta con propri atti nel settore assegnato alla sua competenza; pertanto, il successivo intervento nel medesimo settore mediante accordi internazionali, idonei ad incidere sugli atti già adottati a livello interno dall'Unione o ad alterarne la portata, richiede l'azione dell'Unione stessa e, quindi, presuppone la sua legittimazione alla conclusione di accordi con Stati terzi.

9.1. NATURA (ESCLUSIVA O CONCORRENTE) DELLA COMPETENZA ESTERNA.

A) Delimitazione

Il Trattato di Lisbona chiarisce, altresì, la natura (esclusiva o concorrente) della competenza esterna ove attribuita all'Unione: individua, infatti, le ipotesi in cui la **competenza** dell'Unione alla conclusione di accordi internazionali assume carattere **esclusivo** (art. 3, par. 2, TFUE).

In particolare, dispone che *“l'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata”*.

Tale disposizione si colloca in seno all'articolo dedicato alla delimitazione della competenza dell'Unione in forma esclusiva (art. 3 TFUE): segue all'elenco dei settori in cui l'Unione ha competenza in forma esclusiva, contenuto nel par. 1 dello stesso articolo.

Il tenore letterale del par. 2, nella misura in cui dispone che *“l'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché ...”* indica che la competenza esterna di tipo esclusivo non è limitata ai casi delineati nel par. 2, bensì si estende ai settori indicati al par. 1 (*“... unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune”*).

La competenza esterna dell'Unione è, quindi, di **tipo esclusivo nei seguenti casi**:

- a) accordi concernenti i settori attribuiti alla competenza esclusiva dell'Unione sul piano interno (elencati nel par. 1 dell'art. 3 TFUE);
- b) accordi la cui conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione;
- c) accordi la cui stipula è necessaria per consentire all'Unione di esercitare le sue competenze a livello interno;
- d) accordi la cui conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

B) Ipotesi: classificazione



La prima ipotesi di competenza esterna di carattere esclusivo individua i casi di **competenza originariamente esclusiva**: include le materie in cui l'Unione ha competenza esclusiva sia sul piano interno, sia a livello esterno.

Diversamente, le ipotesi successive identificano casi di **competenza esclusiva derivata**: gli accordi internazionali da concludere riguardano settori di competenza non esclusiva dell'Unione (in particolare, materie rientranti nelle competenze concorrenti o in quelle di sostegno, coordinamento e completamento).

In questi settori la competenza esterna dell'Unione è quindi:

- **in origine, di tipo concorrente.** Un accordo internazionale avente ad oggetto tali materie può, in astratto, essere concluso dalla sola Unione, dall'Unione e dagli Stati membri (accordi misti) o solo dagli Stati membri;
- **diventa di tipo esclusivo** qualora si verifichino le circostanze indicate nei tre casi previsti nel par. 2 dell'art. 3, TFUE. La competenza esterna, inizialmente ripartita tra l'Unione e gli Stati membri, viene ad accentrarsi in capo all'Unione. Tale circostanza giustifica il carattere derivato della competenza (esterna) di tipo esclusivo attribuita all'Unione nelle suddette ipotesi.

In particolare, l'accentramento della competenza esterna in capo all'Unione può dipendere da due fattori.

In primo luogo, la competenza esterna dell'Unione assume carattere esclusivo qualora la conclusione dell'accordo risulti indispensabile per consentire all'Unione l'esercizio dei poteri di azione ad essa attribuiti sul piano interno e, di conseguenza, il raggiungimento dell'obiettivo sotteso all'attribuzione di competenza in favore dell'Unione a livello interno nel settore considerato.

L'esercizio della competenza esterna dell'Unione non è, quindi, condizionato alla previa adozione di atti sul piano interno. Viceversa, è esercitata proprio contemporaneamente alla competenza interna attribuita all'Unione in quel determinato settore, per consentirle il conseguimento dell'obiettivo sotteso all'attribuzione in suo favore di competenza (interna).