



**LA NUOVA GOVERNANCE DELL'EUROZONA E I "RIFLESSI"  
SUGLI ORDINAMENTI NAZIONALI\***

di

**Paola Bilancia**

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Milano)*

5 dicembre 2012

**Sommario:** **1.** La crisi come motore di una forte integrazione. - **2.** La difficile marcia delle istituzioni europee per arginare gli effetti della crisi. - **3.** I Trattati del 2012. - **4.** Il c.d. *Fiscal Compact* e la sua concatenazione al MES. - **5.** Il *deficit* di democrazia nei processi di *governance* dell'economia disegnati da trattati internazionali. - **6.** Il pareggio di bilancio nella Costituzione. - **7.** Nota bibliografica.

**1. La crisi come motore di una forte integrazione**

La grave crisi finanziaria che si è abbattuta sul mondo occidentale e che si è trasformata in una grave crisi economica – e di conseguenza occupazionale – appare destinata a generare un cambiamento di rotta nel processo di integrazione europea, con significative ripercussioni sui sistemi costituzionali nazionali: in particolare, per ora viene richiesto di adeguare i loro ordinamenti costituzionali solo ai Paesi che aderiranno al nuovo impianto di *governance* economica “europea” in costruzione. L’approvazione, nel 2012, di due importanti Trattati che introducono, rispettivamente, il MES e che prevedono nuove norme sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* economica (c.d. *Fiscal Compact*) rappresenta indubbiamente

---

\* Articolo valutato dalla Direzione.

un'accelerazione sulla strada del processo di integrazione europea e di sviluppo dell'unione economica – sviluppo che, per ora, riguarda solo gli Stati dell'eurozona – che, però, contiene alcuni lati oscuri e ambiguità di fondo. Una svolta, se il percorso verrà completato, che l'Europa – l'eurozona – sembra stia compiendo suo malgrado, senza averla voluta veramente né immaginata per tempo nelle sue linee di fondo, ma, piuttosto, costretta a realizzarla velocemente, rispetto ai tempi dell'UE, dall'incalzare degli eventi e dalla minaccia del rischio di *default* di alcuni Stati.

Allo stesso tempo, questi passaggi decisivi per le sorti della moneta unica e, più in generale, della costruzione europea impongono delle riflessioni riguardo al loro impatto costituzionale sul piano interno. Appare infatti necessario domandarsi se e, soprattutto, quanto il rinnovato processo di integrazione europea incida sul nostro assetto costituzionale – con la Carta del 1948 già prontamente revisionata come richiesto dal Trattato sul c.d. *Fiscal Compact* – e, di conseguenza, sul ridimensionamento della sovranità nazionale; e se questa nuova fase rappresenti davvero un momento di rottura e di definitiva abdicazione del governo nazionale dell'economia o non sia, piuttosto, il naturale proseguimento di un percorso, iniziato da molto tempo, verso la creazione di un sistema a caratteristiche maggiormente federali.

## **2. La difficile marcia delle istituzioni europee per arginare gli effetti della crisi**

La crisi economica ha visto il necessario intervento delle istituzioni europee che, sia pur con significative incertezze, ritardi e, in alcuni casi, approssimazione, hanno tentato di far fronte alla grave situazione venutasi a creare, soprattutto nei Paesi mediterranei dell'UE. In questo senso, i Trattati sul MES e sul c.d. *Fiscal Compact*, per i quali è avviato un non sempre facile percorso di ratifiche all'interno degli Stati firmatari, vanno considerati come un punto di approdo – indubbiamente tardivo – di un complesso cammino che ha avuto inizio con l'emergere della crisi greca (Pitruzzella, Dickmann). I Trattati europei e il diritto derivato non prevedevano una disciplina specifica e organica nel caso di collasso del debito pubblico di uno Stato membro e, pertanto, in assenza di un quadro normativo adeguato, di fronte alla grave crisi della Grecia, sono stati predisposti interventi eccezionali. L'acuirsi della crisi ha reso necessario colmare questa lacuna del diritto dell'UE, anche in considerazione del fatto che l'attacco della speculazione finanziaria si è esteso progressivamente ad altri Paesi (Irlanda, Portogallo e, successivamente, Italia e Spagna). Così, a partire dal 2010, le istituzioni europee e gli Stati membri hanno avviato un processo di ridefinizione della *governance* economica e finanziaria europea, che ha inizialmente portato all'adozione di un regolamento con cui si è introdotto l'EFSM (reg. 407/2010/UE del Consiglio). Sulla base

dell'art. 122, § 2, TFUE che, in maniera piuttosto vaga, consente di adottare interventi finanziari a favore di uno Stato membro in difficoltà, il regolamento conteneva le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'UE a uno Stato membro in gravi difficoltà economiche. Veniva istituito, inoltre, un fondo di entità ridotta, cui avrebbe potuto attingere la Commissione europea. Successivamente, gli Stati membri si sono impegnati a mobilitare risorse più ampie per fronteggiare la crisi, creando un apposito nuovo fondo "salva-Stati", denominato FESF, attraverso l'istituzione di un'apposita società composta dagli Stati dell'eurozona. Tale società è stata costituita il 7.6.2010 in forma di società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese, il cui unico socio era, appunto, il Granducato di Lussemburgo. Questa società ha stipulato successivamente un accordo con gli altri sedici Paesi dell'eurozona che, sottoscrivendo le loro rispettive quote, sono diventati anch'essi soci.

Il riassetto della *governance* economica è proseguito con il c.d. Patto Europlus approvato dai Capi di Stato e di governo dell'eurozona nel marzo del 2011 e successivamente avallato dal Consiglio europeo. Al Patto, vincolante gli Stati membri dell'eurozona, hanno aderito anche Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Il Patto si concentra sulla necessità di migliorare il coordinamento delle politiche fiscali e impegna gli Stati partecipanti ad incrementare gli sforzi in quattro macroaree: competitività, occupazione, sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzamento della stabilità finanziaria. Il percorso è proseguito con l'introduzione, da parte del Consiglio europeo dell'8.11.2011, del c.d. semestre europeo, che ha istituito un sistema procedurale volto a rafforzare la sinergia tra istituzioni europee e Stati membri per la sorveglianza sulle politiche di bilancio di questi ultimi. Il c.d. semestre europeo consta dell'introduzione di un insieme di procedure da adottare nei primi sei mesi dell'anno, che consentono di definire e programmare, con il coordinamento del Consiglio dell'UE e della Commissione europea, le politiche economiche e di bilancio nazionali. Si tratta, in sostanza, di una procedura che permette di coordinare e, di fatto, controllare, *ex ante* le politiche economiche degli Stati dell'eurozona e che ridimensiona, evidentemente, i margini di azione dei governi nazionali: le leggi di bilancio adottate nel secondo semestre dagli Stati membri devono necessariamente tenere conto delle indicazioni e delle raccomandazioni ricevute.

Con il c.d. *Six Pack*, approvato dal Consiglio dell'UE, dopo il parere del Parlamento europeo, nell'ottobre 2011, l'UE ha portato avanti il suo impegno, tentando di colmare le lacune normative nel campo di una *governance* comune dell'economia attraverso il diritto derivato e utilizzando il metodo comunitario. Il pacchetto normativo, infatti, consta di sei regolamenti e

di una direttiva tesi ad un rafforzamento dell'azione (preventiva) di sorveglianza sui bilanci pubblici e sugli squilibri macroeconomici, nonché a migliorare l'efficacia dell'azione correttiva in caso di eccessivi disavanzi statali. I regolamenti introducono una serie di procedure che affidano un ruolo centrale sul controllo dei bilanci nazionali alla Commissione europea e al Consiglio dell'UE. Indubbiamente, questo pacchetto rappresenta l'insieme delle misure forse più significative, in quanto più stringenti, approvate prima dei due Trattati del 2012 (sul MES e sul c.d. *Fiscal Compact*): le norme vincolanti contenute nel c.d. *Six Pack* comportavano già, peraltro, una significativa limitazione della sovranità statale in campo economico.

L'insieme di queste sia pur rilevanti riforme (c.d. *Six Pack* e vigilanza finanziaria), tuttavia, si è mostrato carente sotto un duplice profilo: da un lato, non sono servite a contrastare l'aggressione della speculazione finanziaria ad alcuni debiti sovrani, anche per la scarsità delle risorse effettivamente predisposte a tutela degli Stati maggiormente in crisi; dall'altro, si è dimostrato insufficiente dal punto di vista dello sviluppo costituzionale europeo, poiché non è stata contemplata una riforma dei Trattati che consentisse una rapida accelerazione nella creazione di un effettivo governo comune dell'economia e, in ultima istanza, di un'Europa più politica.

### **3. I Trattati del 2012**

Consci della necessità di proseguire nell'opera di ristrutturazione della *governance* economica dell'unione monetaria, i Paesi dell'eurozona hanno dato vita, nel 2012, a due nuovi Trattati che, però, vista l'impossibilità di procedere con le modalità "comunitaria" a causa del *veto* britannico, hanno visto la luce al di fuori del diritto dell'UE, assumendo la veste di accordi internazionali.

Il 2.2.2012 è stato firmato a Bruxelles il Trattato che istituisce il MES. Il MES rappresenta la naturale evoluzione del FESF, creato, come si è visto, nel 2010. Se quel fondo ha consentito interventi a sostegno di Irlanda, Portogallo e Grecia, la sua precarietà – essendo la durata dell'FESF limitata a tre anni – nonché la scarsità delle risorse di cui disponeva non consentivano di tutelare adeguatamente i Paesi sottoposti agli attacchi della speculazione finanziaria. Il primo, evidente, fattore di discontinuità che accresce di molto le potenzialità del MES rispetto all'EFSF sta nel fatto che il nuovo meccanismo di stabilità si gioverà dei versamenti di capitali degli Stati aderenti, mentre il sistema precedente si reggeva sulle garanzie fornite dagli Stati ed era quindi maggiormente esposto al *pressing* derivante dalle valutazioni compiute dalle agenzie di *rating*. Il MES rappresenta dunque, innanzi tutto, il

tentativo di istituzionalizzare e stabilizzare il sistema di sostegno degli Stati appartenenti all'eurozona. Scopo del MES, infatti, è quello di mobilitare risorse e fornire un sostegno a quegli Stati che si trovino o rischiano di trovarsi in "gravi problemi finanziari" (art. 3 del Trattato). A tale scopo, viene conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o con la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi. Il fondo previsto per il MES è di 700 miliardi di euro e la sua capacità di prestito può arrivare a 500 miliardi di euro. In concreto, questo "scudo" di protezione dell'eurozona assume le sembianze di un'istituzione finanziaria internazionale, con sede a Lussemburgo e a cui partecipano tutti i Paesi dell'eurozona, benché sia aperta alla partecipazione degli altri Stati dell'UE.

A conferma dell'esistenza di un vuoto normativo all'interno dei Trattati in materia di salvataggi a favore di Stati membri in difficoltà, il Consiglio europeo ha dovuto approvare una modifica del TFUE per rendere maggiormente "coerente" il MES con il diritto primario dell'UE. Si è così sottoposto a revisione, da parte del Consiglio europeo nelle riunioni del 19-20.12.2010 e 23-24.4.2011, l'art. 136 TFUE, attraverso la procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, § 6, TUE, al fine di consentire l'introduzione di un meccanismo di stabilità per salvaguardare la tenuta dell'eurozona. Secondo quanto previsto dal novellato art. 136 TFUE, infatti, "gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'eurozona nel suo insieme". Come specifica l'art. 136 TFUE revisionato, la concessione di assistenza finanziaria deve però essere soggetta ad una "rigorosa condizionalità" (Napolitano). L'intervento di modifica si è reso necessario anche in considerazione del fatto che il Trattato di Lisbona del 2007 contiene alcune previsioni che vanno in direzione opposta all'introduzione di meccanismi di sostegno ai Paesi in crisi.

Potenzialmente, il MES è dotato di un raggio di azione assai significativo, potendo disporre di un insieme di strumenti che vanno dalla concessione di prestiti ai suoi membri all'acquisto di obbligazioni di Stati membri sui mercati primari e secondari, nonché all'assegnazione di prestiti per la ricapitalizzazione di banche e di altre istituzioni finanziarie. Oltremodo complessa risulta, però, la struttura organizzativa del MES, il cui meccanismo decisionale appare tutt'altro che snello: com'è evidente, ciò rischia di incidere negativamente sull'effettiva possibilità di utilizzare con successo gli strumenti previsti dal Trattato. Si tratta, nella sostanza, di una struttura tripartita, composta da un Consiglio dei governatori, un Consiglio di amministrazione e un Direttore generale, che potrà servirsi di un segretariato. L'organo deliberante, il Consiglio dei governatori, è espressione diretta degli Stati aderenti al

Trattato essendo composto dai Ministri delle finanze nazionali. Il Consiglio dei governatori può decidere di affidare la Presidenza dell'organo al Presidente dell'Eurogruppo – sede (informale) di coordinamento delle questioni legate all'UEM, che riunisce i Ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri dell'eurozona, resa necessaria dall'allargamento dell'UE a ventisette Stati, per consentire ai diciassette Paesi dell'eurozona di trovare posizioni comuni e non minoritarie in seno all'ECOFIN, e che si svolge alla vigilia dell'ECOFIN stesso – oppure eleggere al suo interno un membro del *board* che resterà in carica per un biennio. Possono partecipare alle riunioni del Consiglio dei governatori, soltanto in qualità di osservatori, il Commissario europeo per gli affari economici, il Presidente della BCE, rappresentanti di Stati membri non appartenenti all'eurozona nel caso in cui partecipino a specifiche operazioni di salvataggio ed anche rappresentanti di istituzioni come il FMI. Al Consiglio di amministrazione spetta il compito di garantire che l'attività del MES venga gestita conformemente ai vincoli previsti dal Trattato ed altri ad esso delegati dal Consiglio dei governatori. L'organo è composto da amministratori e amministratori supplenti, nominati dai rispettivi Stati. Si tratta, in sostanza, dell'organo al quale dovrebbero essere affidate le questioni più tecniche e il suo ruolo dipenderà dal novero di funzioni che il Consiglio dei governatori deciderà di delegare nella gestione dell'attività del MES. L'ultimo organo, il Direttore generale, è nominato dal Consiglio dei governatori con un mandato di cinque anni, rinnovabile soltanto una volta. Al Direttore generale spetta la gestione degli affari correnti, sotto la direzione del Consiglio di amministrazione, del quale è chiamato a presiedere le riunioni.

Ad un primo esame della struttura organizzativa del MES, appare evidente la natura prettamente intergovernativa del nuovo meccanismo di stabilità finanziaria. Protagonisti sono gli Stati e, in particolare, i governi nazionali, ai quali spetta il compito di assumere tutte le decisioni, mentre la presenza istituzionale “europea” all'interno dell'organo è limitata alla partecipazione, in semplice qualità di osservatori, del Commissario europeo per gli affari economici e del Presidente della BCE. Tuttavia, secondo il Trattato, le istituzioni dell'UE sono chiamate a partecipare al complesso meccanismo decisionale, necessario a sbloccare la concessione degli aiuti finanziari.

Le decisioni relative alla concessione del sostegno alla stabilità finanziaria degli Stati spettano al Consiglio dei governatori: la natura intergovernativa del meccanismo decisionale è confermata dalle modalità di adozione delle decisioni, che possono essere prese per consenso, a maggioranza qualificata o a maggioranza semplice. Tutte le decisioni più importanti, vale a dire quelle relative alla concessione degli aiuti, devono essere adottate all'unanimità. Il MES

ripropone, dunque, una delle criticità più rilevanti del metodo intergovernativo, poiché consente ad ogni Stato di esercitare un potere di *veto*, in grado di bloccare il meccanismo decisionale negli ambiti di maggiore rilevanza del Trattato (in base all'art. 4, § 3, del Trattato, le astensioni non ostano all'adozione di una decisione di comune accordo). Tuttavia, si prevede la possibilità di adottare una procedura che deroghi al principio dell'unanimità, nei soli casi di emergenza, per la stabilità finanziaria dell'eurozona: spetta, peraltro, alla Commissione europea e alla BCE valutare quando ci si trovi in una condizione di emergenza e consentire, così, l'adozione di una decisione non all'unanimità, bensì a maggioranza qualificata. In simili ipotesi, è possibile adottare una decisione con l'85 per cento dei voti espressi. Per le decisioni che possono essere adottate in via "ordinaria" a maggioranza qualificata è invece necessario l'80 per cento dei voti espressi. Va comunque ricordato che il numero di voti di ciascun membro è pari al numero di quote ad esso assegnate sul totale di capitale versato nel MES. Non si tratta, pertanto, di un voto per teste – quindi per Stati – bensì di un voto ponderato e "pesato" sulla base del contributo che ciascuno Stato versa al meccanismo di stabilità (per quanto riguarda le percentuali, alla Germania spetta il 27,14 per cento, alla Francia il 20,38 per cento e all'Italia il 17,91 per cento). Questa procedura così congegnata appare funzionale a garantire, in ogni caso, un potere di *veto* a Germania e Francia ed ancora, di fatto, il processo decisionale, anche nei casi di decisioni adottate a maggioranza qualificata, ad una logica intergovernativa basata sulla *leadership* franco-tedesca (Padoa Schioppa).

La complessità di funzionamento del MES aumenta, se si considera il procedimento necessario a sbloccare gli aiuti per uno Stato in difficoltà. La richiesta di sostegno deve essere presentata da uno Stato al Presidente del Consiglio dei governatori, il quale chiederà di esaminare la pratica alla Commissione europea, di concerto con la BCE. Sulla base della valutazione della Commissione europea relativa al debito pubblico dello Stato, il Consiglio dei governatori potrà decidere di concedere gli aiuti. Successivamente, si affiderà alla Commissione europea, di concerto con la BCE e, se possibile, insieme al FMI, il compito di negoziare con lo Stato medesimo un protocollo di intesa, che preveda un programma di correzioni macroeconomiche per affrontare la situazione di dissesto finanziario in cui versa. Spetta alla Commissione europea firmare il protocollo di intesa in nome e per conto del MES, anche se è necessaria la previa approvazione da parte del Consiglio dei governatori. Successivamente, la Commissione europea, di concerto con la BCE ed il FMI, avrà il compito di monitorare il rispetto da parte dello Stato delle condizioni contenute nel protocollo di intesa, cui viene subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria.

Il coinvolgimento delle istituzioni europee nel nuovo meccanismo di stabilità finanziaria si arricchisce nella disciplina delle risoluzioni di eventuali controversie tra uno Stato membro e il MES. A conferma del ruolo di netta prevalenza del Consiglio dei governatori, a quest'ultimo spetta anche il compito di decidere, nel caso di controversie in relazione all'applicazione del Trattato, ma, nel caso in cui lo Stato contesti la decisione del Consiglio dei governatori, la controversia è sottoposta alla Corte di giustizia dell'UE, la cui sentenza è vincolante per le parti in causa e che, pertanto, funge da grado di giudizio inappellabile.

Il nuovo meccanismo di sostegno alla stabilità finanziaria presenta, indubbiamente, diverse criticità. La complessità delle procedure e della *governance* del MES non appare congeniale alla creazione di un meccanismo in grado di fronteggiare con rapidità situazioni di crisi dei debiti pubblici nazionali. Il carattere prettamente intergovernativo del MES è confermato dal ruolo di assoluta e forse eccessiva predominanza del Consiglio dei governatori – e, quindi, dei governi nazionali – nel processo decisionale: al Consiglio dei governatori spettano le decisioni più importanti, a partire dalla scelta, operata in piena autonomia, sulla concessione del sostegno ad uno Stato che lo richieda; lo stesso Consiglio, del resto, funge anche da istanza di primo grado nei casi di controversie tra uno Stato ed il MES. Il Trattato ha poi, di fatto, riprodotto il maggiore difetto del metodo intergovernativo, consistente nel *deficit* di capacità decisionale, lo stesso *deficit* che storicamente ha ostacolato il processo di integrazione europea nei pilastri non comunitari quali GAI e PESC. Oltre a garantire un diritto di *veto* ad un singolo Stato membro nelle decisioni più importanti, il Trattato garantisce, in definitiva, a Paesi quali Germania e Francia un potere di *veto* anche nei casi in cui non sia previsto un voto all'unanimità o per consenso.

Anomala appare, poi, la natura stessa del Trattato che, pur ponendosi al di fuori del diritto dell'UE, ricorre alle istituzioni europee – Commissione europea, BCE e Corte di giustizia dell'UE – per gestire in concreto il meccanismo di stabilità finanziaria. In riferimento al ruolo delle istituzioni europee, appare, poi, significativa l'estromissione del Parlamento europeo dal circuito decisionale: la partecipazione di quest'ultimo si limita al diritto ad essere informato regolarmente dalla Commissione europea e dal Consiglio dell'UE sulle operazioni del MES. Va peraltro considerato che le parti contraenti del Trattato sono solo, per ora, i Paesi dell'eurozona che, pertanto, l'inclusione del Parlamento europeo, rappresentante dei cittadini dell'intera UE, non sarebbe stato giustificabile. L'indubbio passo in avanti nell'ottica della costruzione di un governo europeo dell'economia (anche se, per ora ristretta all'eurozona) compiuto dal Trattato si scontra, quindi, secondo parte della dottrina, con l'annosa questione del *deficit* democratico anche all'interno del sistema decisionale. Questa carenza appare

ancora più evidente, se si pensa che il Trattato, nell'escludere il Parlamento europeo, ha scelto di coinvolgere un'organizzazione internazionale come il FMI che certamente non è avvertita dai cittadini europei come un'istituzione in grado di rappresentare le loro volontà ed i loro interessi.

Pur nelle criticità evidenziate, il Trattato può rappresentare, comunque, un importante passo in avanti, tanto nella stabilità dell'eurozona, quanto nel processo di integrazione economica. Dando forma compiuta al MES, si crea una sorta di istituto fiscale europeo, che può consentire il salvataggio dei Paesi in crisi e che, allo stesso tempo, potrebbe rappresentare una prima tappa nella creazione di un Tesoro europeo dotato di una finanza federale e in grado di coordinare le politiche economiche degli Stati membri (Majocchi). In questo passaggio, gli Stati firmatari hanno mantenuto un controllo assoluto nel processo decisionale attraverso il Consiglio dei governatori, anche se non va dimenticato che alle istituzioni europee (Commissione europea e BCE) è stato affidato un ruolo fondamentale nell'elaborazione del programma di risanamento che lo Stato richiedente gli aiuti deve presentare per ricevere il sostegno finanziario, nonché nel monitoraggio sul rispetto del programma.

Dipenderà, quindi, da ciascun sistema parlamentare nazionale far valere il proprio indirizzo politico nei confronti dei rappresentanti del governo presenti nel processo decisionale e, soprattutto, sarà compito dei Parlamenti nazionali dell'eurozona implementare, secondo le specificità nazionali, le condizioni imposte dal circuito decisionale del MES e negoziate dai rispettivi governi nei casi di richiesta assistenza finanziaria.

#### **4. Il c.d. *Fiscal Compact* e la sua concatenazione al MES**

Un mese dopo l'approvazione del MES, il 2.3.2012 venticinque Stati membri dell'UE, con l'esclusione di Regno Unito e Repubblica ceca, hanno firmato il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria – noto come *Fiscal Compact* – che dovrebbe entrare in vigore a partire dal 1.1.2013, a condizione che, come prevede l'art. 14, § 2, dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica. Con il c.d. *Fiscal Compact* gli Stati aderenti hanno proseguito nel rafforzamento degli strumenti per fronteggiare la crisi economica dell'eurozona e hanno portato avanti il processo di integrazione economica. L'intento, come precisa l'art. 1 del Trattato, è quello di rafforzare il pilastro economico dell'UE, rinsaldando la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, e di potenziare il coordinamento delle politiche economiche nazionali (Morgante).

Anche in questo caso, lo strumento adottato è quello di un trattato internazionale nato al di fuori della cornice giuridica dell'UE, ma che coinvolge a vario titolo le istituzioni europee. A conferma della stretta relazione e interdipendenza esistente tra il nuovo MES e la previsione di un nuovo patto europeo di bilancio e, dunque, tra il Trattato sul MES e il Trattato sul c.d. *Fiscal Compact*, quest'ultimo prevede nel Preambolo che la concessione dell'assistenza finanziaria per gli Stati che la richiedono (secondo il MES) sarà subordinata, a partire dal 1.3.2013, alla ratifica e al rispetto del c.d. *Fiscal Compact*.

Il *core* del Trattato è certamente costituito dal “*golden rule*” del pareggio di bilancio che gli Stati aderenti devono trasporre nei loro ordinamenti. In sostanza, gli Stati dovranno necessariamente avere un bilancio strutturale in pareggio (o in avanzo) e tale regola si considera rispettata se il bilancio statale annuo non eccede il limite di un disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL, mentre, in base all'art. 3, § 1, lett. *d*), quando il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è significativamente inferiore al 60 per cento e non ci sono rischi per le finanze pubbliche, il limite del disavanzo strutturale può raggiungere l'1 per cento. Questa regola può essere derogata dagli Stati solo in circostanze eccezionali richiamate dal Trattato e, l'art. 3, § 3, lett. *b*), precisa che per circostanze eccezionali si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure periodi di grave recessione economica. Nel caso in cui si verificano significative deviazioni dall'obiettivo del pareggio di bilancio, si prevede l'istituzione di un meccanismo automatico di correzione, che impone allo Stato in questione di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito. Il Trattato prevede, poi, che il *golden rule* debba necessariamente tradursi, entro un anno dalla sua entrata in vigore, in disposizioni vincolanti e permanenti, di carattere preferibilmente, ma non necessariamente, costituzionale. Si tratta, evidentemente, sin da una prima analisi, di regole relative al rigore di bilancio che ricordano da vicino le modifiche costituzionali adottate nel 2009 in Germania e che, quindi, fanno pensare a una “germanizzazione” delle regole dell'eurozona, coerente, del resto, con la *leadership* sempre maggiore assunta in questi anni da Berlino nella gestione della crisi economica con la sua impostazione rigorista (Fabbrini). Il c.d. *Fiscal Compact* interviene, inoltre, anche nell'ambito dei debiti pubblici degli Stati, nell'ottica di una maggiore attenzione per quanto concerne la tenuta dei conti pubblici nazionali. Esso, infatti, impone agli Stati con un debito pubblico maggiore del 60 per cento del PIL di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno.

Al pari del Trattato sul MES che, pur muovendosi al di fuori del diritto dell'UE, coinvolge attivamente le istituzioni europee nella *governance* del meccanismo di stabilità finanziaria,

anche il c.d. *Fiscal Compact* prevede un loro ruolo attivo nel garantire il rispetto della regola del pareggio di bilancio. Vale però, in questo caso, una differenza sostanziale rispetto al MES. Con la richiesta di introdurre negli ordinamenti interni il principio del pareggio di bilancio con norme di rango costituzionale, il c.d. *Fiscal Compact* affida in primo luogo agli Stati firmatari, e in particolare alle corti costituzionali nazionali, il compito di verificare il rispetto di questo principio; compito, questo, che sfocia sia nella difficoltà di adire il giudice delle leggi per la violazione di questo parametro, sia nella valutazione di merito alla quale la nostra Corte costituzionale non è certo legittimata: la violazione delle regole sul pareggio di bilancio potrebbe, in ogni caso, incontrare difficoltà nell'investire la Corte costituzionale della questione di costituzionalità (Scaccia; cfr. altresì Pace, Bognetti) e, soprattutto, una volta adita, in una valutazione e in un'analisi di dati economici che sfuggono alla sua attuale formazione. È difficile ipotizzare, quindi, che l'azione europea nella procedura per disavanzi eccessivi, su cui ci si soffermerà tra breve, venga a dispiegarsi solo in un secondo momento, perché la Corte costituzionale potrebbe essere adita in prima battuta (cfr. però Morgante).

Il Trattato prevede che la Commissione europea sia chiamata, *in primis*, a elaborare principi comuni che devono orientare gli Stati aderenti nell'istituire, a livello nazionale, il meccanismo di correzione previsto, nel caso in cui si verificano significative deviazioni dall'obiettivo del pareggio di bilancio. Qualora uno Stato sia soggetto alla procedura per disavanzi eccessivi *ex art. 126 TFUE*, il c.d. *Fiscal Compact* impone di predisporre un programma contenente una descrizione dettagliata sulle riforme strutturali da attuare per correggere il proprio disavanzo, programma che va presentato alla Commissione europea e al Consiglio dell'UE per la sua approvazione. Alla Commissione europea e al Consiglio dell'UE spetterà, successivamente, il compito di monitorare l'attuazione del programma. Nell'ambito di una procedura per disavanzi eccessivi lo Stato membro deve rispettare le raccomandazioni della Commissione europea; in proposito, il Trattato introduce, peraltro, una sorta di clausola "salva Stati", che consente alle parti contraenti di impedire l'applicazione delle misure imposte dalla Commissione europea qualora si oppongano, a maggioranza qualificata alla decisione proposta. Al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea, inoltre, dovranno, poi, essere comunicati *ex ante* i piani nazionali di emissione del debito pubblico, al fine di un miglior coordinamento delle emissioni di debito nazionale previste.

Il coinvolgimento delle istituzioni europee nell'applicazione del c.d. *Fiscal Compact* si estende anche alla fase del controllo sull'applicazione del Trattato (art. 8). È prevista, infatti, una "sorveglianza multilaterale" che prevede il coinvolgimento iniziale della Commissione europea, cui spetta il compito di presentare agli Stati una relazione sull'implementazione

all'interno dei singoli ordinamenti della regola del pareggio di bilancio e del meccanismo di correzione, che subentra nel caso di deviazioni significative dagli obiettivi di medio termine. Qualora la Commissione europea ritenga che uno Stato si sia dimostrato inadempiente, uno o più Stati possono adire la Corte di giustizia dell'UE che, quindi, svolge il ruolo di guardiano del Trattato sul c.d. *Fiscal Compact* – anche perché può essere adita dagli Stati indipendentemente dalla relazione della Commissione europea – e la sua sentenza è, come sempre, definitiva e vincolante. Anche in questo caso il giudizio di violazione delle norme del Trattato può comprendere una valutazione dell'adeguatezza delle misure adottate dallo Stato attraverso una valutazione – nuova per la Corte di giustizia dell'UE – delle sue politiche economiche (e sociali).

Nei procedimenti previsti dal Trattato si può rilevare, al pari di quanto avviene in quello relativo al MES, l'assenza del Parlamento europeo. Esso non viene coinvolto nelle questioni decisive, che attengono alle valutazioni sul rispetto del principio del pareggio di bilancio da parte degli Stati e, solo nel c.d. *Fiscal Compact*, ci si limita a chiamarlo in causa, assieme ai Parlamenti nazionali, per la promozione e l'organizzazione di una conferenza dei rappresentanti delle Commissioni competenti in materia e di quelle dei Parlamenti nazionali, in cui si possa discutere delle politiche di bilancio e dell'implementazione del Trattato. I Parlamenti nazionali (dei Paesi contraenti), peraltro, sono coinvolti dal Trattato nell'elaborazione del meccanismo di correzione, il cui contenuto deve rispettare “le [loro] prerogative” (art. 3, § 2), ma ci si è chiesti se queste disposizioni siano sufficienti per costruire una democrazia europea (Manzella): significativa, in proposito, appare la strada adottata dal Tribunale costituzionale federale tedesco nella sentenza del 12.9.2012, in una fase cautelare del giudizio sulla ratifica dei due Trattati, che, pur spianando la strada alla loro entrata in vigore, ha sottolineato il ruolo determinante del Parlamento tedesco, non solo garantendo la sua piena informazione sui lavori del MES, ma sottolineando anche la piena competenza del *Bundestag* alle variazioni di capitale da versare al Fondo: “the possible far-reaching consequences on the Federal budget require express authorisation by a Federal statute, as in the case with an increase of the capital stock of the ESM [MES]”. Pur affermando che l'istituzione del MES (e del c.d. *Fiscal Compact*) sia legittimata dall'art. 123 TFUE e che l'adesione ai suddetti Trattati non viola la Legge fondamentale, in quanto la responsabilità finanziaria del *Bundestag* viene rispettata, alla fine del comunicato stampa relativo alla decisione del Tribunale costituzionale tedesco si trova un *caveat*: la ratifica del c.d. *Fiscal Compact* non comprende un impegno irreversibile a perseguire una specifica politica finanziaria. Se è vero che il Trattato non prevede espressamente il diritto di recedere,

è anche vero che nel diritto internazionale consuetudinario è riconosciuta la possibilità di farlo attraverso un reciproco accordo: quindi, nell'ipotesi di mutamenti delle circostanze che sono state rilevanti per la conclusione del Trattato, sarà sempre possibile denunciare unilateralmente il Trattato stesso.

Il c.d. *Fiscal Compact* agisce nella direzione di un risanamento dei conti pubblici nazionali, partendo dalla convinzione, su cui insiste da tempo il Governo tedesco, che le finanze pubbliche più sane e meno soggette agli indebitamenti siano condizione essenziale per poter affrontare e superare la grave crisi economica dell'eurozona. Con l'entrata in vigore di questo Trattato, le politiche di bilancio nazionali saranno pertanto sensibilmente vincolate al raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario, pur nel rispetto delle specificità di ciascuno Stato. Ed è proprio questo aspetto che appare in tutta la sua importanza: si tratterà infatti di capire, in concreto, quanto l'adeguamento al rigore finanziario negli Stati membri potrà avvenire utilizzando criteri di flessibilità sulla base delle differenti caratteristiche delle economie dei Paesi dell'eurozona. Indubbiamente, il Trattato rafforza il ruolo di sorveglianza delle istituzioni europee sullo stato dei bilanci (*melius*: delle finanze) nazionali e, in questo senso, infatti, alla Commissione europea viene assegnato un ruolo di primo piano. Allo stesso tempo, però, l'imposizione di codificare negli ordinamenti costituzionali nazionali il principio del pareggio di bilancio persegue, evidentemente, l'obiettivo di responsabilizzare maggiormente gli Stati ed assegna anche alle corti costituzionali nazionali un possibile importante ruolo di sorveglianza.

Se dirimenti ed incisive appaiono le nuove regole sul pareggio di bilancio, altrettanto non può dirsi degli interventi del Trattato in materia di coordinamento delle politiche economiche e di governo dell'eurozona. Sotto il primo aspetto, ci si limita a richiedere alle parti contraenti un impegno congiunto per garantire il buon funzionamento dell'UEM (art. 9). Per quel che concerne il governo dell'eurozona, viene istituzionalizzato l'Eurosummit – ovvero la riunione dei Capi di Stato o di governo dei Paesi membri dell'eurozona, diversa dal Consiglio europeo (organo dell'UE di cui fanno parte i Capi di Stato e di governo dei ventisette Paesi membri dell'UE), la quale nasce come derivazione dell'Eurogruppo e che viene identificato da N. Sarkozy nel 2008 come governo economico dell'eurozona (in sostituzione dello stesso Eurogruppo) per fronteggiare la crisi delle banche – con la creazione di una Presidenza permanente (per due anni e mezzo rinnovabili) che viene eletta contestualmente all'elezione del Presidente del Consiglio europeo.

## **5. Il deficit di democrazia nei processi di governance dell'economia disegnati da trattati internazionali**

Il Trattato relativo all'adozione del MES e il Trattato sul c.d. *Fiscal Compact* presentano profili innovativi sotto diversi punti di vista e, una volta entrati in vigore, appaiono destinati ad avere un impatto significativo sui sistemi costituzionali nazionali. Dal punto di vista del sistema delle fonti, il nuovo governo economico dell'eurozona delineata dai due Trattati presenta caratteristiche del tutto peculiari ed in parte anomale. Si tratta di trattati internazionali nati al di fuori della cornice giuridica dell'UE che, però, fanno ampio ricorso, per il loro funzionamento, alle istituzioni europee. Si crea, così, una sorta di "ibridazione" (Napolitano) tra gli strumenti del diritto internazionale e quelli dell'UE. Bisogna ricordare, comunque, che il processo di integrazione europea non è nuovo a "fughe in avanti" da parte di alcuni Stati che intendono accelerare sulla strada delle cessioni di sovranità in determinati settori. Gli sviluppi che hanno portato all'adozione della Convenzione di Schengen del 1985 e, più di recente, all'entrata in vigore della Convenzione di Prüm del 2005 (volta a rafforzare la sicurezza in settori "critici" quali terrorismo, criminalità transfrontaliera ed immigrazione illegale, a prevedere la raccolta e lo scambio di dati sensibili come le impronte digitali e il DNA e a rafforzare lo scambio di informazioni tra gli Stati aderenti per meglio fronteggiare i fenomeni indicati), entrambe create al di fuori del diritto dell'UE, lo stanno a dimostrare. Peraltro, analogamente a quanto previsto dalle due Convenzioni richiamate, il Trattato sul c.d. *Fiscal Compact* richiama in diverse parti il diritto dell'UE, precisa che la sua applicazione debba essere compatibile con esso e richiede opportunamente di incorporarne il contenuto nell'ordinamento europeo entro cinque anni dalla sua entrata in vigore (art. 16). A fronte di una crisi economica tanto grave, procedere anche senza l'accordo unanime degli Stati membri e, quindi, al di fuori dell'ordinamento europeo, è stata una scelta obbligata (della Cananea).

Il primo elemento di discontinuità rispetto ai precedenti esperimenti di integrazione al di fuori del diritto europeo è rappresentato, evidentemente, dal significativo ruolo che assumono le istituzioni europee nel MES e nel c.d. *Fiscal Compact*. Si viene a creare, in sostanza, un sistema che poggia sul metodo intergovernativo e, quindi, sui rapporti tra Stati, ma in cui crescono allo stesso tempo i poteri di controllo della Commissione europea *in primis*, ma anche della Corte di giustizia dell'UE e della BCE. Se il carattere intergovernativo appare prevalente nel MES, esso tende a ridursi nel c.d. *Fiscal Compact*, in cui si valorizza maggiormente il ruolo della Commissione europea. Il secondo elemento di discontinuità risiede, invece, nel forte impatto costituzionale sugli ordinamenti interni del c.d. *Fiscal*

*Compact*, che richiede, per la prima volta espressamente, di trasporre sul piano interno una regola europea mediante una fonte di rango costituzionale.

I due Trattati costituiscono indubbiamente un importante passo in avanti sulla strada del processo di integrazione europeo (se tali Trattati verranno assorbiti da un futuro Trattato dell'UE) e vanno considerati, com'è stato osservato, come una vera e propria "svolta costituzionale nel processo di integrazione europea" (Napolitano); svolta che è avvenuta, peraltro, in sostanziale continuità con il percorso di controllo fiscale avviato, come si è visto, a partire dal 2010, nel tentativo di affrontare la crisi del debito greco e che ha visto il susseguirsi di diverse tappe, sino ad arrivare all'approvazione dei due Trattati, che rappresentano la naturale evoluzione del c.d. *Six Packs* e del c.d. Patto Europlus (Pitruzzella). Si tratta, in sostanza, di un passaggio certamente cruciale per il processo di integrazione dell'eurozona che, però, va anche visto come una naturale evoluzione del percorso inaugurato più di vent'anni addietro: le regole introdotte dal c.d. *Fiscal Compact* proseguono nella direzione tracciata dai vincoli previsti dal Trattato di Maastricht del 1992 e dal Patto di stabilità e crescita del 1997, che hanno introdotto le regole dei limiti del disavanzo pubblico e del debito pubblico rispetto al PIL (rispettivamente, il 3 per cento e il 60 per cento). Questa svolta impatta in maniera significativa, inevitabilmente, sugli ordinamenti interni e che comporta, come prima conseguenza, un'ulteriore e significativa cessione di sovranità. Gli Stati aderenti al c.d. Patto Europlus si sono impegnati a fare propria, sul piano interno e con modifiche costituzionali, il *golden rule* del pareggio in un ambito, quello delle politiche di bilancio, appunto, tradizionalmente simbolo della sovranità statale, ma il cui spazio di intervento, va però ricordato, era già stato ridimensionato nel corso del processo di integrazione europea. Questa adesione al *golden rule* avviene alle condizioni stabilite dall'Europa, con obiettivi da raggiungere concordati in sede europea e con uno stringente sistema di controlli esercitato dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia dell'UE. Contemporaneamente, si mettono in comune risorse finanziarie per garantire la stabilità dell'eurozona e provvedere al salvataggio dei Paesi in crisi e, allo stesso tempo, si condizionano gli aiuti al rispetto da parte degli Stati della regola del pareggio di bilancio. Si genera, di conseguenza, una forte compenetrazione tra bilanci e risorse finanziarie nazionali e si pongono le basi, più o meno consapevolmente, per la creazione di un Tesoro europeo di tipo federale.

Ma qui si ripropone, ancora una volta, uno dei nodi di fondo del processo di integrazione (dell'eurozona). Lo sviluppo dell'integrazione nella *governance* economica non appare ancora soddisfacente dal punto di vista della sua legittimazione democratica e rischia di ripetere ed

amplificare l'annoso problema del *deficit* democratico dell'UE. Come si è visto, l'emarginazione del Parlamento europeo dai processi decisionali potrebbe avere una sua *ratio*. Si affaccia, nel Trattato sul c.d. *Fiscal Compact*, una forma di cooperazione interparlamentare, coordinata dal Parlamento europeo e che coinvolge i Parlamenti dei Paesi dell'eurozona ai fini della discussione delle questioni relative all'applicazione del Trattato; troppo poco, evidentemente, dal momento che il Parlamento europeo e i già richiamati Parlamenti nazionali non hanno alcun potere effettivo. Il controllo effettivo delle decisioni economiche assunte a livello europeo, inteso come controllo del potere politico di assumere scelte condizionanti le politiche nazionali, non trova il suo *pivot* nelle sedi di legittimazione democratica, se non in una lieve forma di "cooperazione interparlamentare". Stupisce, negativamente, la scelta dell'Europa che, dopo aver previsto nel Trattato di Lisbona del 2007 un maggiore coinvolgimento delle Camere nazionali nei processi decisionali attraverso il meccanismo del c.d. *early warning system*, non si è preoccupata, in questo momento cruciale per le sue sorti, di accrescere il tasso di democraticità del nuovo sistema dell'eurozona, affidando, per esempio, un ruolo di rilievo ai Parlamenti, che potranno solo intervenire, a cascata, nell'attuare le eventuali condizionalità decise (Manzella). Il rigore richiesto (e imposto) dai due Trattati presuppone, evidentemente, una seria applicazione del principio di leale cooperazione (art. 4, § 3, TUE) da parte degli Stati, ma sembra dimenticare il principio di sussidiarietà, che poteva, invece, essere declinato in una più significativa partecipazione dei Parlamenti nazionali. Eppure, la questione non può rimanere inevasa perché una forte integrazione finanziaria e fiscale non potrà sottrarsi al principio *no taxation without representation*. Il nodo va sciolto, tanto più ora: se, in passato, infatti, la questione del *deficit* democratico dell'UE veniva attenuata dal fatto che l'UE era spesso portatrice di benefici per i cittadini europei, in questo momento gli inevitabili sacrifici che il rigore finanziario richiede e richiederà devono necessariamente accompagnarsi ad un miglioramento del tasso di legittimazione democratica nei processi decisionali anche nel governo dell'eurozona.

## **6. Il pareggio di bilancio nella Costituzione**

In questo quadro di profonde innovazioni, l'Italia si è diligentemente adeguata modificando, nell'aprile 2012, come richiesto dal c.d. *Fiscal Compact*, la sua Costituzione per inserire il *golden rule* del pareggio di bilancio, attraverso la l. cost. n. 1/2012, relativa all'"introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", e ratificando, nel luglio 2012, il Trattato sul MES e il Trattato sul c.d. *Fiscal Compact*. La nuova disciplina contenuta in questa legge costituzionale delinea gli aspetti essenziali del principio del pareggio di

bilancio, rimodellando gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. e rimandando all'adozione di una particolare legge rafforzata il compito di stabilire una disciplina di dettaglio entro il 28.2.2013. Il novellato art. 81, co. 6, Cost., affida infatti al Parlamento il compito di approvare, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, una legge che stabilisca il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (Morgante, Lupo, Canaparo, Dickmann).

Nel costituzionalizzare il principio dell'"equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio" nell'art. 81 Cost., la riforma ha provveduto ad incardinare la "regola d'oro" al funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che dovranno necessariamente assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost.). Il quadro è completato da due modifiche che mirano a rafforzare le competenze statali nel controllo dei bilanci pubblici, accentrandole in capo allo Stato e limitando, di conseguenza, il ruolo e gli spazi di azione delle autonomie territoriali. La prima comporta un accentramento delle competenze legislative statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici attraverso una modifica dell'art. 117 Cost. che trasferisce la materia dall'ambito delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni a quello della potestà esclusiva statale. La seconda ridimensiona l'autonomia finanziaria degli enti territoriali contenuta nell'art. 119 Cost., vincolandola al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e all'osservanza dei doveri economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo. Il nuovo sistema di razionalizzazione delle spese degli enti territoriali, prefigurato dal novellato art. 119 Cost., completa, dunque, il sistema finanziario "multilevel", che comprende le norme dei Trattati europei, gli impegni relativi al pareggio in bilancio statale e gli analoghi impegni di rigore finanziario per Regioni ed enti locali. Questa rimodulazione dell'art. 119 Cost., norma di riferimento essenziale per il modello di federalismo fiscale italiano, appare, del resto, in linea con la l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale, che prevedeva, tra le sue linee di indirizzo più rilevanti, l'obiettivo di un contenimento e di una razionalizzazione della spesa pubblica regionale e locale (Scuto).

La cessione di sovranità statale che deriva dai Trattati sul MES e sul c.d. *Fiscal Compact* va considerata, dunque, anche da un altro punto di vista. La ratifica del c.d. *Fiscal Compact* e la codificazione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana hanno come conseguenza un duplice accentramento dei poteri verso l'alto: l'Europa ridimensiona significativamente l'autonomia delle politiche di bilancio statali e, contemporaneamente, lo Stato concentra le competenze in materia di bilanci pubblici, ridimensionando l'autonomia (finanziaria) degli enti territoriali. Del resto, non deve stupire che si verifichi un

accentramento dei poteri nei periodi di crisi: nelle gravi crisi economiche i governi federali hanno da sempre provveduto a un accentramento delle competenze: così come sta faticosamente tentando di fare l'Europa, destreggiandosi tra innumerevoli difficoltà, ciò sta avvenendo anche nel nostro Paese con la riforma del pareggio di bilancio. Si è espressamente ridimensionata l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'armonizzazione dei bilanci pubblici è passata da competenza concorrente a competenza esclusiva dello Stato, analogamente a quanto avviene per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato attraverso la competenza esclusiva prevista dall'art. 117 Cost. Ma se la crisi economica comporta una ricentralizzazione delle competenze, la tendenza può anche essere quella di ridurre le politiche che tutelano i diritti sociali e, quindi, un ridimensionamento del sistema di *welfare* a cui sono abituati i cittadini europei (Dickmann): i recenti interventi adottati in Spagna finalizzati a ridurre e tagliare le spese in sanità ed istruzione sono, da questo punto di vista, un segnale preoccupante.

Il modello di economia sociale di mercato è, evidentemente, il modello di economia al quale si è affidata anche l'Italia democratica. Allo stesso tempo, com'è noto, l'Europa è nata con un cuore economico. La stagione dell'Europa dei diritti deve ancora essere adeguatamente sviluppata: fondamentale sarà la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE nella sua opera di interpretazione e di bilanciamento tra diritti. Del resto, il diritto dell'UE è scarsamente legittimato ad operare nell'ambito dei diritti sociali, la cui tutela resta ampiamente nelle mani degli Stati (e delle loro articolazioni interne). L'Italia – al pari degli altri Stati membri – ha ceduto, da tempo, diverse porzioni di sovranità a favore delle istituzioni europee in campo economico e, anzi, è stato l'intervento del legislatore europeo a dare significato e contenuti alla nostra costituzione economica. Emblematico è, in questo senso, il caso dell'art. 41 Cost., riempito di contenuti dal legislatore comunitario, limitando o annullando le possibilità di una programmazione economica nazionale. Il pericolo di invasione della legislazione europea e del diritto europeo che permea con i suoi contenuti le norme della costituzione economica è un tema che non nasce certo oggi (Bilancia) e che si ripropone, indubbiamente, con molta forza dopo i recenti sviluppi normativi in ambito europeo a seguito della crisi. È, forse, impensabile recuperare le porzioni di sovranità che si sono cedute nel tempo, tanto più oggi, in un momento di emergenza economico-fiscale. Allo stesso tempo, pur nel rispetto del rigore imposto a livello europeo ai paesi dell'eurozona, appare necessario difendere i diritti sociali nei loro contenuti e il livello di *welfare*, partendo da un dettato costituzionale che esiste e persiste, ma che necessita soprattutto di un'attenta

opera di attuazione da parte del Governo, del legislatore nazionale e della saggezza interpretativa della Corte costituzionale.

## 7. Nota bibliografica

Per un approfondimento sulle innovazioni nel sistema europeo della finanza pubblica che hanno preceduto l'approvazione dei due Trattati nel 2012, nonché sulle criticità e le contraddizioni che hanno caratterizzato, anche in quella fase, l'eurosistema, si rimanda a G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 9 ss.; R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. IV, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1 ss.

Per un approfondimento delle basi giuridiche del MES, si rinvia a G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, pp. 463 ss. Come osserva tale autore, questa modifica dei Trattati serve ad istituzionalizzare e a rafforzare le basi giuridiche del nuovo sistema di sostegno e permette di fornire una risposta alle obiezioni circa un eventuale contrasto tra le azioni di sostegno e i Trattati europei. In base all'art. 125 TFUE, infatti, "l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali"; l'art. 123 TFUE contiene un divieto di acquisto di titoli del debito pubblico degli Stati membri; in base all'art. 122, § 2, TFUE, poi, l'intervento finanziario di sostegno da parte dell'UE è ammissibile soltanto se l'emergenza statale deriva da cause di estrema gravità (come eventi o calamità naturali) indipendenti dal controllo dello Stato medesimo. La creazione di una norma *ad hoc* nei Trattati dovrebbe quindi consentire di introdurre una previsione derogatoria al principio generale antisalvataggi.

Sulla procedura di voto all'interno del MES, cfr. A. Padoa Schioppa, *Il Trattato ESM*, [2012], su [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), pp. 1 ss.

Sul MES come prima tappa nella creazione di un Tesoro europeo dotato di una finanza federale ed in grado di coordinare le politiche economiche degli Stati membri, si veda A. Majocchi, *Verso una finanza federale europea*, [2011], su [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), pp. 1 ss.; ad avviso di tale autore, la prima tappa per la creazione di una finanza federale europea è rappresentata dalla creazione di un Istituto fiscale europeo, in grado di provvedere al salvataggio dei Paesi che rischiano di essere travolti dalla crisi del debito sovrano. Il passaggio successivo dovrebbe consistere nell'emissione di *eurobond*, al fine di fornire i mezzi finanziari per sostenere il piano di rilancio dell'economia europea. Da ultimo, il

bilancio, finanziato con risorse proprie dell'UE, sarebbe gestito da un Tesoro europeo di natura federale.

Per un'analisi approfondita del contenuto del c.d. *Fiscal Compact*, si rimanda a D. Morgante, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. VII, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1 ss.

Per la circostanza che le regole relative al rigore di bilancio contenute nel c.d. *Fiscal Compact* ricordano da vicino le modifiche costituzionali adottate nel 2009 in Germania, cfr. F. Fabbrini, *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 435. Si fa riferimento alla riforma dell'art. 109 della Legge fondamentale tedesca, così come modificato dalla c.d. *Föderalismus-Reform II* del luglio 2009, su cui si rimanda a F. Pedrini, *La costituzionalizzazione tedesca del patto europeo di stabilità*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, pp. 391 ss.

Sul possibile *deficit* di garanzia costituzionale delle regole sul pareggio di bilancio, si veda G. Scaccia, *La giustiziabilità delle regole sul pareggio di bilancio*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, fasc. III, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), pp. 1 ss.; sul tema, cfr. A. Pace, *Il pareggio di bilancio*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. III, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), pp. 1 ss.; G. Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. III, su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), pp. 1 ss.

Sul rapporto tra azione europea nella procedura per disavanzi eccessivi e intervento della Corte costituzionale, cfr. D. Morgante, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, cit., ; proprio l'intervento della Corte costituzionale dovrebbe limitare, in prospettiva, a giudizio di tale autore, il ricorso alla procedura per disavanzi eccessivi.

Sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel c.d. *Fiscal Compact*, si vedano le riflessioni di A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, [2012], su [www.astrid-online.eu](http://www.astrid-online.eu), Rassegna, 4/2012 pp. 1 ss. Tale autore configura una rete parlamentare euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie come buona – o forse unica – strada per costruire un'accettabile dimensione democratica.

A proposito del Trattato sul MES e del Trattato sul c.d. *Fiscal Compact* come "ibridazione" tra gli strumenti del diritto internazionale e quelli dell'UE, cfr. G. Napolitano, *L'incerto futuro della nuova governance europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 145.

Sulla scelta di operare, attraverso il c.d. *Fiscal Compact* al di fuori dell'ordinamento europeo, cfr. G. della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La comunità internazionale*, 2012, pp. 6 ss., il quale osserva che ciò

genera inevitabilmente un'Europa ancor più a geometrie variabili e si chiede, poi, se e in quale misura l'UE possa reggere una siffatta e più accentuata differenziazione.

La citazione relativa alla vera e propria “svolta costituzionale nel processo di integrazione europea” è tratta da G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, cit., p. 468, il quale parla di un processo di costituzionalizzazione implicita dell'UE abilmente nascosto dietro l'emergenza della crisi finanziaria e del debito sovrano.

Per una lettura combinata del c.d. *Fiscal Compact* con il Patto di stabilità e crescita, così come riformato per effetto del c.d. *Six Pack*, cfr. G. Pitruzzella, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 427.

Sulla nuova cooperazione interparlamentare e sul “parlamentarismo multilivello” dopo l'adozione del c.d. *Fiscal Compact*, si veda A. Manzella, *La cooperazione interparlamentare nel “Trattato internazionale” europeo*, cit.,; come rileva tale autore, una rete parlamentare euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie è forse l'unica strada per costruire un'accettabile dimensione democratica.

Per un esame dettagliato della l. cost. n. 1/2012, si rinvia a D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio in bilancio*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. XIV, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1 ss.; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, [2012], su [www.astrid-online.eu](http://www.astrid-online.eu), pp. 1 ss.; P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. XIII, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1 ss.; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. X, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1 ss.

Sulla rimodulazione dell'art. 119 Cost., cfr. F. Scuto, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42*, [2012], su [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), pp. 20-21.

Sulla possibile tendenza a ridurre le politiche che tutelano i diritti sociali e, quindi, a un ridimensionamento del sistema di *welfare* a cui sono abituati i cittadini europei, cfr. R. Dickmann, *Unione politica europea e spesa sociale nazionale*, in *Federalismi.it*, 2012, fasc. XV, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), pp. 1 ss., il quale rileva come la questione cruciale non è tanto se gli Stati debbano rinunciare ancora a porzioni di sovranità statale, ma se debbano rinunciare anche alle manifestazioni cruciali della sovranità nazionale, vale a dire alla spesa sociale nelle sue tipiche voci, l'assistenza sanitaria e la previdenza sociale.

Sul pericolo di un'invasione della legislazione europea e del diritto europeo che permea con i suoi contenuti le norme della costituzione economica, sia consentito rinviare già a P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.